

Мировое развитие. Выпуск 8

Россия в системах международных связей:
экономика, политика, безопасность

Москва
ИМЭМО РАН
2012

УДК 327 (470)
339.9(470)
ББК 66.4(2Рос)
65.5(2Рос)
Росс 76

**Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 году**

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Л.Г. Истягин, А.В. Кузнецов, И.С. Королев,
Н.А. Косолапов, Э.Г. Соловьев, Е.С. Хесин

Редакционная коллегия выпуска 8 — Ф.Г. Войтоловский, Ю.Д. Квашнин,
А.В. Кузнецов, Н.В. Тоганова, С.В. Уткин

Росс76

**Россия в системах международных связей: экономика, политика, безопасность
(Мировое развитие. Выпуск 8). – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 209 с.**

ISBN 979-5-9535-0356-3

Очередной выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Всероссийской научной конференции молодых специалистов в области экономики и международных отношений, состоявшейся 17–18 ноября 2010 г. в ИМЭМО РАН. Авторы выпуска – эксперты из различных исследовательских институтов и вузов. Выпуск посвящен экономическим и политическим аспектам участия России в системах международных связей на региональном и глобальном уровне. Освещение получили вопросы интернационализации и отраслевой диверсификации экономики, новые вызовы в сфере международной безопасности, перспективы двусторонних отношений с США, странами Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона. Особое внимание исследователей сосредоточено на стоящих перед Россией проблемах перехода к инновационному развитию, а также применения опыта других государств для укрепления собственных позиций в глобализирующемся мире.

Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами и перспективами участия России в международных экономических и политических процессах.

Russia in International Systems: Economy, Politics, Security

This volume of IMEMO's series «Global Development» is based on the agenda of the conference «Russia in International Systems: Economics, Politics, Security» (November 17–18, 2010). It is focused on problems of economic internationalization and diversification, emerging international security issues, prospects for Russia's relations with the USA, European and Asia-Pacific states. Special attention was paid to issues of Russia's capability for transition to innovative development and for examining other state's experience as a vehicle to solidify positions in the globalizing world.

This publication is intended for researchers, high-school teachers, post-graduate students, as well as for a wide range of readers who are interested in global economic and political processes.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005). ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы
Выпуск 2 (2007). Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность
Выпуск 3 (2008). Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность
Выпуск 4 (2008). Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве
Выпуск 5 (2009). Россия в мировой экономике и международных отношений
Выпуск 6 (2010). Кризисные явления в мировой экономике и политике
Выпуск 7 (2012). Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 979-5-9535-0356-3

© ИМЭМО РАН, 2012

© Коллектив авторов, 2012

Оглавление

Экономические аспекты интернационализации российской экономики	5
<i>Головнин М.Ю.</i> Влияние финансовой глобализации на институциональные механизмы денежно-кредитной политики: мировой опыт и Россия.....	5
<i>Кузнецов А.В.</i> Инвестиционная привлекательность России для иностранных транснациональных корпораций: кризисные реалии	12
<i>Дегтерев Д.А.</i> Параметры участия России в программах содействия международному развитию	18
<i>Сидорова Е.А.</i> Бюджетная политика России в кризис.....	22
 Отраслевые особенности внешнеэкономических связей России	30
<i>Дарманов И.А.</i> Россия и газовый рынок Европы: текущее состояние и перспективы	30
<i>Усиков Д.А.</i> Участие России в международных проектах по освоению космоса	37
<i>Никода К.В.</i> Механизм государственно-частного партнерства в России: возможные перспективы развития морской инфраструктуры	44
<i>Дегтерева Е.А.</i> Конкурентные стратегии России на глобальном рынке редкоземельных металлов в контексте инновационного развития национальной экономики	54
<i>Проскурякова Л.Н.</i> Инновации в добывающей промышленности в Бразилии, Канаде, России и ЮАР	58
 Региональные приоритеты внешнеэкономических связей России.....	65
<i>Тамкович А.М.</i> Миграция между Россией и Европейским Союзом	65
<i>Квашнин Ю.Д.</i> Российско-греческие отношения: что дальше?	73
<i>Тоганова Н.В.</i> Внешнеэкономические связи Восточной Германии: последствия переориентации на Запад	81
<i>Романова Е.В.</i> Немецкий опыт для развития инноваций в России.....	88
<i>Тимофеев П.П.</i> Современные экономические отношения России и Франции.....	96
<i>Четверикова А.С.</i> Российско-чешские торговые связи: динамика 2000-х годов.....	104
<i>Мынкин Д.А.</i> Экономическое сотрудничество Россия – АСЕАН:	113
состояние и перспективы	113
 Роль России в меняющейся архитектуре международной безопасности.....	118
<i>Аничкина Т.Б.</i> Россия и процесс международного ядерного разоружения	118
<i>Ровинская Т.Л.</i> Риски и угрозы для информационно-кибернетического пространства России в условиях глобализации	124
<i>Лымар А.В.</i> Фактор информационной безопасности в политике России.....	127
<i>Гудев П.А.</i> Международные условия участия России в борьбе с пиратством и морским терроризмом	134
<i>Шумицкая Е.В.</i> Роль России и ЕС в урегулировании приднестровского	141
конфликта	141
<i>Вода К.Р.</i> Конфликт вокруг островов Сенкаку: предыстория, позиции	150
сторон, уроки для России	150
 Новые векторы взаимодействия России и США.....	154
<i>Сушенцов А.А.</i> Стратегия США в конфликтах в 2000-е годы	154
<i>Лузин П.А.</i> Подход администрации Б. Обамы к сотрудничеству в космосе: интересы России.....	158
<i>Шариков П.А.</i> Современная военная стратегия кибербезопасности США: опыт для России.....	165

Проблемы и перспективы политического диалога России со странами ЕС.	172
<i>Соколова П.С.</i> О возможностях взаимодействия России и ЕС на постсоветском....	172
пространстве	172
<i>Громогласова Е.С.</i> Институциональный подход в зеркале европейской	
интеграционной практики	179
<i>Басов Ф.А.</i> Подходы ФРГ к сотрудничеству с Россией в сфере безопасности.....	185
<i>Рогожин А.А.</i> Российско-германское сотрудничество в сфере международной	
безопасности в первое десятилетие XXI в.....	194
<i>Ноздря А.Н.</i> Перспективы вступления Турции в ЕС: основные последствия для	
российско-турецких отношений	200
<i>Куракина А.А.</i> Проект «Альянс цивилизаций» в восприятии политических сообществ	
России и Испании.....	204

*Головнин М.Ю.**

Влияние финансовой глобализации на институциональные механизмы денежно-кредитной политики: мировой опыт и Россия**

В период финансовой глобализации, предшествовавший мировому экономическому и финансовому кризису 2007–2009 гг., сложился своеобразный теоретический «мейнстрим» (mainstream) относительно институционального механизма проведения денежно-кредитной политики¹ в новых условиях открытости национальных экономик. Можно выделить следующие основные направления трансформации этого механизма:

1) *Появление и широкое распространение режима таргетирования инфляции.* При нем конечная и промежуточная цели денежно-кредитной политики совпадают, и основная цель – достижение заданного темпа инфляции (в виде конкретного значения или внутри диапазона значений). Режим таргетирования инфляции фактически провозглашается наиболее эффективным ответом на вызовы глобализации, если страна желает сохранить независимую денежно-кредитную политику. Другими эффективными вариантами подобного ответа в теории являются введение режима валютного управления (currency board) или отказ от национальной валюты в пользу одной из валют, имеющих широкое международное обращение, то есть отказ от национальной денежно-кредитной политики. Однако если инфляционное таргетирование в условиях глобализации действительно получило широкое распространение, то отказ от денежно-кредитной политики на национальном уровне наблюдался лишь в ограниченном числе случаев (хотя пример создания зоны евро, безусловно, весьма значимое событие).

Рост числа стран, применяющих режим инфляционного таргетирования, на наш взгляд, был связан в первую очередь с тем, что господствовавшие к концу 1980-х годов режимы денежно-кредитной политики (установление целей по динамике денежной массы или валютному курсу) столкнулись в условиях распространения процессов глобализации с серьезными ограничениями.

Для режима таргетирования валютного курса ограничение было задано известным в теории явлением «невозможной триады» (impossible trinity), когда не могут одновременно достигаться три цели: полная мобильность капитала, фиксированный валютный курс и независимая денежно-кредитная политика. Очевидно, что напрямую связанное с глобализацией снятие барьеров на пути трансграничного движения капитала затрудняет одновременное установление цели по валютному курсу и проведение самостоятельной денежно-кредитной политики отдельными странами.

Что касается режима таргетирования денежной массы, основанного на теоретических положениях монетаризма, то здесь проблема была связана с тем, что по мере развития процессов глобализации экономики и растущего влияния внешних

* Головнин Михаил Юрьевич – доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе, заведующий Центром проблем глобализации российской экономики ИЭ РАН.

** Работа выполнена в рамках совместного научно-исследовательского проекта РГНФ и БРФФИ «Институциональные механизмы и факторы устойчивости денежно-кредитной системы: национальный и международный уровень» №10-02-00697 а/Б.

¹ Под институциональным механизмом мы будем понимать организацию процесса проведения денежно-кредитной политики – от выбора ее целей и инструментов их реализации до роли и места центрального банка в системе организаций, ответственных за проведение экономической политики.

факторов на динамику национальной денежно-кредитной сферы взаимосвязь между денежной массой и инфляцией внутри страны стала ослабевать².

На практике рецепты, предлагавшиеся теоретическим «мейнстримом», реализовывались далеко не во всех странах. Анализ фактически применявшихся в 2000-е годы режимов денежно-кредитной политики (см. табл. 1) позволяет сделать ряд важных выводов. Во-первых, режим таргетирования инфляции действительно получил значительное распространение (учитывая, что он стартовал в самом конце 1980-х годов фактически «с нуля»). Однако если проанализировать состав применяющих его стран, то это прежде всего страны с развитыми рыночными экономиками или наиболее развитые среди стран с формирующимися рынками (emerging markets). Во-вторых, и это входит в некоторое противоречие с теоретическими положениями, большинство стран, в первую очередь относящихся к числу развивающихся, сохраняют целеполагание валютного курса. Причем речь идет главным образом о промежуточных формах его привязки, не предполагающих полного отказа от независимой денежно-кредитной политики.

Таблица 1.

Фактические режимы денежно-кредитной политики, по методологии Международного валютного фонда

<i>Режимы денежно-кредитной политики</i>	<i>Количество стран</i>		
	<i>Конец 2003 г.</i>	<i>Конец 2005 г.</i>	<i>Апрель 2008 г.</i>
Отказ от национальной денежно-кредитной политики	48	48	23 [^]
Таргетирование валютного курса	55	56	81
Таргетирование денежной массы	18	32	22
Инфляционное таргетирование	22	24	44 ^{^^}

Источник: Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Frameworks (www.imf.org).

[^] - не учитываются страны, входящие в валютные союзы; ^{^^} - с учетом стран зоны евро.

2) *Распространение косвенных инструментов денежно-кредитной политики и занятие ими основных позиций в странах с формирующимися рынками.* Если в развитых странах переход к косвенным инструментам денежно-кредитной политики окончательно произошел в 1980-е годы, то в 1990–2000-е годы (в период финансовой глобализации) эта тенденция распространилась и на развивающиеся страны.

В рамках косвенных инструментов все большее значение приобретали операции на открытом рынке, позволяющие достаточно гибко осуществлять краткосрочное регулирование уровня ликвидности банковской системы. Одновременно снижалась роль минимальных резервных требований, которые служат уже не столько в качестве основного инструмента по контролю за денежно-кредитной сферой, сколько как средство сделать спрос на резервы более предсказуемым и сдерживать волатильность краткосрочных ставок процента³. Кроме того, все в большем числе стран центральные банки выплачивают вознаграждение (по процентной ставке, близкой к ставке по их депозитным операциям) за хранение средств в виде обязательных резервов, а отдельные страны (Канада, Австралия, Новая Зеландия, Гонконг), полностью отказались от использования минимальных резервных требований.

² Мусеев С.Р. Инфляционное таргетирование. М.: Маркет ДС, 2004. С. 11.

³ Ho C. Implementing monetary policy in the 2000s: operating procedures in Asia and beyond // BIS Working Papers. 2008. No 253. P. 2.

3) *Повышение степени независимости центрального банка.* Речь идет прежде всего не о независимости в области выбора цели денежно-кредитной политики, которая, как правило, устанавливается в тесном взаимодействии с правительством, а о независимости в части выбора инструментов для достижения этой цели и необходимых процедур (то есть об инструментальной и операционной независимости).

4) *Переход в ряде стран функций регулирования финансовых рынков к так называемому мегарегулятору.* В числе стран, перешедших к регулированию финансовых рынков в рамках единого органа, Великобритания, Япония, Германия, Дания, Норвегия, Швеция, Австралия, Австрия и др.⁴ Среди стран СНГ мегарегулятор был создан в Казахстане (Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций).

С позиций проведения денежно-кредитной политики это означает, что от центрального банка отходят функции регулирования банковской системы. С одной стороны, создание мегарегулятора призвано сосредоточить надзор за всеми сегментами финансового рынка, которые в современных условиях становятся все более взаимосвязанными, в одних руках. С другой стороны, возникает своеобразный «водораздел» между финансовыми рынками и денежно-кредитной сферой, который на самом деле – по крайней мере в рамках банковской системы – отсутствует. Таким образом, возникает проблема взаимодействия центрального банка и мегарегулятора в рамках обеспечения задачи поддержания финансовой стабильности в экономике.

Мировой экономический и финансовый кризис вскрыл ряд существенных проблем в институциональном механизме денежно-кредитной политики, что привело к кардинальным изменениям в этом механизме.

Во-первых, подрыв доверия между участниками рынка вызвал нарушение взаимосвязей между различными сегментами финансового рынка и соответственно – нарушение действия трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики. В международном масштабе это привело к растущему «домашнему смещению» – возврату капитала в страны его базирования и досрочному погашению внешних обязательств. В результате приток капитала в США (по различным каналам) сократился с 2 108 млрд долл. в 2007 г. до 306 млрд долл. в 2009 г., а отток капитала из страны – с 1 476 до 140 млрд долл. соответственно. В другом крупном центре международного движения капитала – Великобритании – приток капитала в 2007 г. в 2 089 млрд долл. сменился в 2009 г. чистым погашением внешних обязательств на сумму 232 млрд долл. (то есть приток был отрицательным), а отток капитала в 2007 г. в 1 985 млрд долл. – возвращением в страну 206 млрд долл. в 2009 г. (на чистой основе)⁵. Таким образом, появились сбои в работе финансовых рынков как на национальном, так и на международном уровне.

Проблема заключалась в том, что традиционные инструменты денежно-кредитной политики не были нацелены на поддержание работы отдельных сегментов финансовых рынков. В результате центральные банки стали «замещать рынки» на этих сегментах (прежде всего, межбанковского рынка, а также рынков ипотечных ценных бумаг, краткосрочных ценных бумаг). Ярким примером этой тенденции стали новые меры денежно-кредитной политики, введенные в период кризиса Федеральной резервной системой (ФРС) США: кредиты по срочному заимствованию ценных бумаг (Term Securities Lending Facility), кредитные инструменты для первичных дилеров на рынке государственных ценных бумаг (Primary Dealer Credit Facility), по покупке обеспеченных активами коммерческих ценных бумаг у взаимных фондов де-

⁴ Мусеев С. Мегарегулятор без... рынка // Валютный спекулянт. 2005. № 3.

⁵ Global Financial Stability Report. 2010. October. Washington DC: International Monetary Fund, 2010. Statistical Appendix. P. 16, 17.

нежного рынка (Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility), по финансированию коммерческих ценных бумаг (Commercial Paper Funding Facility), по финансированию инвесторов на денежном рынке (Money Market Investor Funding Facility) и ряд других инструментов⁶.

В меньшей степени нетрадиционные инструменты использовались странами с «континентальным» типом финансовой системы (основанном на банках). Но и здесь были свои новации. Так, Европейский центральный банк (ЕЦБ) в рамках основных операций по предоставлению ликвидности с октября 2008 г. вместо аукционов с плавающей ставкой стал применять аукционы с фиксированной ставкой, по которой банки могли получить любой необходимый им объем ликвидных средств. Из новых инструментов следует отметить действовавшую с июля 2009 г. по июнь 2010 г. программу покупки покрытых (обеспеченных) облигаций. В ходе ее реализации ЕЦБ были приобретены обеспеченные облигации на сумму 60 млрд евро⁷. Хотя эта сумма и не очень значительна, но следует отметить сам факт вмешательства центрального банка в функционирование отдельного сегмента финансового рынка.

Во-вторых, была поставлена под вопрос необходимость преследования центральными банками лишь цели по инфляции (в ущерб цели по финансовой стабильности). В этом отношении показательным, на наш взгляд, было выступление бывшего главного экономиста Международного валютного фонда К. Рогоффа, который высказал точку зрения о пользе некоторого ускорения инфляции в современных условиях, рассматривая его как один из способов решения долговой проблемы, при том, что прочие способы демонстрируют свою неэффективность⁸. Тем самым теоретическая основа режима инфляционного таргетирования оказалась поколеблена.

В-третьих, центральные банки косвенно возобновили практику финансирования дефицита бюджета через активное приобретение государственных и квазигосударственных ценных бумаг на вторичном рынке. Тем самым проведенная ранее строгая разграничительная линия между бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой стала размываться.

На настоящий момент актуальным является вопрос о том, насколько существенные изменения, произошедшие в институциональном механизме денежно-кредитной политики во время кризиса, сохранятся после его окончания.

По мере преодоления острых последствий кризиса нетрадиционные инструменты денежно-кредитной политики выводились из обращения. Так, в США этот процесс происходил на протяжении осени 2009 г. – весны 2010 г. В настоящее время из них действует лишь инструмент по срочному кредитованию под залог обеспеченных активами ценных бумаг (Term Asset-Backed Securities Loan Facility)⁹. Вместе с тем, говорить об окончании кризиса и возвращении к прежней модели денежно-кредитной политики не приходится. Подтверждением тому стали новые меры, введенные ФРС в начале ноября 2010 г. – ежемесячное приобретение казначейских облигаций на сумму 110 млрд долл. до конца второго квартала 2011 г.¹⁰

Уже по окончании острой фазы кризиса ряд стран с формирующимися рынками стал вводить валютные ограничения для сдерживания краткосрочного притока иностранного капитала. Например, Бразилия ввела налог на иностранные инвестиции, ставка которого несколько раз повышалась, Южная Корея ужесточила лимиты

⁶ См. подробнее Monetary Policy Report to the Congress // Board of Governors of the Federal Reserve System. 2009. February 24. P. 33–35.

⁷ Kochanova M. Comparison of central bank measures taken in response to the financial crisis // Biatec. 2009. Vol. 17, No 12. P. 25.

⁸ Rogoff K. Inflation is Now the Lesser Evil // Project Syndicate. 2008. (www.project-syndicate.org/commentary/rogoff51).

⁹ См.: www.federalreserve.gov/monetarypolicy/expiredtools.htm.

¹⁰ Журавлев С. Потакают рынку // Эксперт. 2010. № 44.

чистой открытой позиции и требования к валютной ликвидности, Тайвань запретил иностранным инвесторам открывать краткосрочные депозиты¹¹. Таким образом, происходит возвращение к неортодоксальной идее о том, что использование отдельных валютных ограничений может повысить свободу действий в условиях финансовой глобализации, высказанную в том числе известным экономистом Дж. Тобином¹². Признание подобного тезиса серьезно подрывает позиции мейн-стрима в экономической мысли в области денежно-кредитного регулирования.

Что касается целей денежно-кредитной политики, то вновь возобновилась дискуссия о том, должна ли ценовая стабильность являться единственной целью, или она должна дополняться иными целями (прежде всего, обеспечения финансовой стабильности, содействия экономическому росту или занятости). Практика антикризисного регулирования явно свидетельствовала, что эти цели принимались во внимание центральными банками и скорее играли основную роль. Проблема на перспективу заключается в том, что преследование нескольких целей требует наличия нескольких действующих инструментов, а в настоящее время основным инструментом, который используют центральные банки развитых стран, является процентная ставка, кризис же продемонстрировал его явную недостаточность.

В России специфика институционального механизма денежно-кредитной политики на первоначальном этапе экономической трансформации в 1990-е годы во многом определялась ее подчиненным положением к бюджетно-налоговой политике (на практике наблюдавшимся до 1998 г.), а также стремлением возложить на нее решение основных задач по стимулированию экономического роста (особенно на начальном этапе перехода к рынку). При этом «импортировавшийся» институциональный механизм денежно-кредитной политики еще явно не отвечал до конца состоянию экономики страны в тот период.

Противоречивость целей денежно-кредитной политики и нехватка работающих инструментов привели к ее явной неэффективности. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать комплексное использование инструментария разных типов экономической политики, но фактическое сочетание инструментов во многом оказывало деструктивное воздействие на экономику, что в явном виде продемонстрировал кризис 1998 г.

В 2000-е годы, особенно в период 2003-2007 гг., денежно-кредитная политика России во многом попала в своеобразную «ловушку целей». С одной стороны, Центральный банк пытался одновременно достичь цели и по валютному курсу, и по инфляции, а с другой – был лишен свободы маневра в результате либерализации валютного регулирования и резко возросшего притока иностранного капитала в экономику страны. В результате бюджетно-налоговая политика частично взяла на себя функции денежно-кредитной (в виде формирования стабилизационного фонда).

Во время кризиса произошли важные изменения в институциональном механизме денежно-кредитной политики России.

1. Был налажен механизм предоставления средств коммерческим банкам. Мини-кризис лета 2004 г. уже высветил проблему эффективного и оперативного обеспечения коммерческих банков ликвидностью со стороны центрального банка в случае возникновения неблагоприятной ситуации. На тот момент ее решение вряд ли можно было признать удачным. Осенью 2007 г. и особенно в острой фазе развития кризиса (осень-зима 2008–2009 гг.) задача масштабного предоставления ликвидности была решена гораздо более успешно. Однако ее реализация также вызва-

¹¹ Кушинова О., Шушунова Е. Капитальный контроль // Ведомости. 15.10.2010.

¹² См., например: *Tobin J. The global economy: who is at the helm? / In World Finance and Economic Stability. Selected Essays of J. Tobin. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2003.*

ла многочисленные вопросы, особенно связанные с сильным смещением оказывавшейся помощи в пользу государственных банков.

В России, как и в развитых странах, центральному банку не удалось «заместить рынок». Эта проблема возникла в первую очередь не в области сегментации финансового рынка, который в полной мере к моменту кризиса не сформировался, а в части резкого сокращения кредитной активности банков. Устойчивого роста кредитования физических лиц и нефинансовых предприятий не наблюдалось до весны 2010 г.

2. В условиях кризиса разрушился отмеченный выше механизм достижения двойственной цели, поскольку бюджетно-налоговая политика была вынуждена решать проблему дефицита бюджета. Центральный банк после активной поддержки валютного курса рубля с целью недопущения его резкого падения во время острой фазы кризиса ослабил его регулирование. В настоящее время при заявленной цели перехода к режиму инфляционного таргетирования текущий режим денежно-кредитной политики остается во многом неопределенным. С одной стороны, у Банка России имеется лишь крайне ограниченная возможность по воздействию на инфляцию, учитывая действие ее немонетарных факторов и слабо развитые трансмиссионные механизмы денежно-кредитной политики. С другой стороны, хотя политика валютного курса и стала более прозрачной (были объявлены границы широкого и узкого валютного коридоров), само регулирование курса стало менее жестким. Центральный банк продолжает балансировать между целями по инфляции и валютному курсу, но возможностей для эффективного проведения подобной политики у него стало существенно меньше.

3. Механизм взаимодействия денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики во время кризиса был налажен таким образом, что с помощью мер бюджетно-налоговой политики решались проблемы банковской системы, что также соответствовало опыту развитых стран, хотя инструменты в случае России отличались. К числу этих инструментов на разных этапах кризиса относились: размещение средств бюджета на депозитах коммерческих банков, предоставление субординированных кредитов для пополнения капитала отдельных финансовых институтов и др. Совокупность мер денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики позволила сохранить «на плаву» банковскую систему, но не создала стимулов для поддержания совокупного спроса в экономике в целом.

Переходя к перспективам развития институционального механизма денежно-кредитной политики в России, следует отметить, что денежные власти продолжают следовать тенденции «импортирования» институтов. Несмотря на дискуссионность применения режима таргетирования инфляции в современных условиях и не очень благоприятные для этого условия (в частности, весьма вероятное повышение инфляционного фона в мировой экономике), Центральный банк по-прежнему продолжает провозглашать свою приверженность переходу к этому режиму, причем в достаточно близкой перспективе. Она прослеживается и в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов». Вместе с тем, следует отметить ряд особенностей, учитывающих новые реалии и проявившихся в этом документе. Речь идет о закреплении за Банком России задачи содействия укреплению финансовой стабильности и констатацию того факта, что он будет учитывать при проведении своей политики «ситуацию на финансовых рынках, риски, обусловленные ростом денежных агрегатов, кредитов и цен на активы»¹³.

¹³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов. М.: Центральный банк Российской Федерации, 2010. С. 3–4.

Применительно к задаче обеспечения финансовой стабильности дискуссионным остается вопрос о введении мегарегулятора в России. Степень взаимосвязанности сегментов финансового рынка в России пока не стоит преувеличивать. Существенно большую угрозу представляет зависимость национального финансового рынка, а через него – и денежно-кредитной сферы, от внешних факторов. В первую очередь речь идет о значительном присутствии нерезидентов на отечественном фондовом рынке, а также о риске зависимости банковского кредитования от внешнего финансирования (как это было в предкризисный период). Соответственно, одной из главных проблем, которую необходимо решить для создания эффективного передаточного механизма денежно-кредитной политики в России, является формирование финансового рынка, ориентированного главным образом на национальный капитал, что, разумеется, не подразумевает его закрытости. При этом пока не принципиально, будет ли он регулироваться одним регулятором или несколькими, важно лишь, чтобы эти регуляторы активно взаимодействовали между собой и с Центральным банком. Также представляется принципиальным сохранить в ближайшей перспективе функцию банковского надзора за Банком России.

Кроме того, важно, чтобы при проведении денежно-кредитной политики отслеживались и, исходя из возможностей центрального банка, регулировались различные макроэкономические показатели, включая экономический рост, темп инфляции, валютный курс, динамику цен финансовых активов и т.д. При этом необходимо избегать постановки таких целей, достижение которых может привести к негативным эффектам для экономики в целом (например, слишком быстрое снижение темпов инфляции). Банку России следует ориентироваться на опыт не только развитых стран, но и стран с формирующимися рынками, и в случае возникновения соответствующей потребности имеет смысл вводить отдельные меры валютного регулирования, препятствующие, например, притоку краткосрочного иностранного капитала, которому страна может быть подвержена в силу высокой волатильности цен на нефть.

Инвестиционная привлекательность России для иностранных транснациональных корпораций: кризисные реалии**

Постоянно озвучиваемая высшим руководством России цель модернизации отечественной экономики усиливает актуальность традиционного вопроса о том, насколько привлекательна наша страна для прямых иностранных инвестиций (ПИИ). При этом важно не только оценить сильные и слабые стороны российского инвестиционного климата, но и понять, адекватно ли ведущие зарубежные транснациональные корпорации (ТНК) воспринимают страну как место локализации их предприятий, которые могут привлечь передовые для России технологии и в итоге внести заметный вклад в трансформацию международной специализации нашей страны.

Анализируемая проблема, на наш взгляд, требует решения двух исследовательских задач. Во-первых, следует рассмотреть изменение места России в мире с точки зрения привлечения ПИИ, обязательно сделав поправку на последствия глобального экономического кризиса. При этом важно обратить внимание на то, для каких зарубежных ТНК наша страна стала в последние годы более привлекательным местом размещения предприятий, а у каких фирм по-прежнему ведение бизнеса в России считается неоправданной стратегией по причине чрезмерно высоких рисков. Во-вторых, целесообразно исследовать основные шаги по изменению инвестиционного климата в России и при этом понять, адекватно ли они воспринимаются за рубежом – как самими предпринимателями, так и консультирующими их экспертами.

Прямые иностранные инвестиции в России в условиях мирового кризиса

После кризиса 1998 г. приток ПИИ в Россию заметно вырос. Сначала многие зарубежные ТНК наращивали импортозамещающее производство с целью преодолеть последствия резкой девальвации рубля, а к середине 2000-х годов инвесторов все больше стал привлекать динамично растущий емкий рынок страны. Так, если в конце 1998 г. аккумулированные в России ПИИ составляли лишь 12,9 млрд долл., то к концу 2005 г. – уже 180,2 млрд долл. При этом удельный вес страны в глобальном объеме накопленных ПИИ вырос с 0,2% до 1,6%¹. Вместе с тем значительная часть пришедших в Россию ТНК, равно как и многие потенциальные инвесторы, жаловались на недостаточно благоприятный инвестиционный климат. Несмотря на богатство природными ресурсами, Россия так и не продемонстрировала особого бума ПИИ в сырьевых отраслях (в основном можно назвать лишь несколько действительно масштабных проектов в нефтегазовом бизнесе). Относительно высокий технологический и кадровый потенциал страны большинство инвесторов оставляли без внимания.

Начавшийся в 2007 г. мировой экономический кризис в сфере международного движения капитала в первую очередь ударил по «растущим» рынкам, к которым относится и Россия. Однако в данном случае речь идет в основном о портфельных инвестициях, тогда как прямые капиталовложения обычно более устойчивы к конъюнктурным колебаниям. Более того, хотя пресловутый «остров стабильности»² являлся блефом российских властей, в силу ряда причин Россия позже других стран вошла в

* Кузнецов Алексей Владимирович – член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, руководитель Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 09-03-00684а/Р «Инвестиционный имидж России в меняющемся мире: проблемы, тенденции, перспективы».

¹ World Investment Report 2010. Annex table 3. (www.unctad.org).

² Например: Кризис в Давосе. Алексей Кудрин объяснял иностранному бизнесу, почему Россия оказалась островом стабильности // Российская газета. 24.01.2008.

состояние рецессии. Другое дело, что внутренние дисбалансы усугубили внешний шок и спад ВВП в 2009 г. оказался в нашей стране самым глубоким среди всех государств «Большой двадцатки» (-7,9% на фоне роста в Китае на уровне 8,7% и Индии 5,7%, тогда как даже в Японии спад составил только 5,2%, а в Мексике 6,5%)³. И все же по объемам годовых притоков ПИИ Россия в кризисный период вошла в число мировых лидеров, заняв 5-е место в 2008 г. и 6-е место в 2009 г. Особенно заметным стал отрыв от других постсоциалистических государств (см. табл. 1). При этом речь идет и об абсолютных показателях, и даже о притоке ПИИ в расчете на душу населения. Так, в 2009 г. показатель по России составил 0,27 тыс. долл. на человека, тогда как в среднем по остальным постсоциалистическим странам Европы и СНГ – 0,20 тыс. долл.

Таблица 1.

Годовой приток прямых иностранных инвестиций

Страна	ПИИ в 2006 г.		ПИИ в 2007 г.		ПИИ в 2008 г.		ПИИ в 2009 г.	
	млрд долл.	%	млрд долл.	%	млрд долл.	%	млрд долл.	%
США	237,1	16,2	266,0	12,7	324,6	18,3	129,9	11,7
Китай	72,7	5,0	83,5	4,0	108,3	6,1	95,0	8,5
Франция	71,8	4,9	96,2	4,6	62,3	3,5	59,6	5,3
Сянган (КНР)	45,1	3,1	54,3	2,6	59,6	3,4	48,4	4,3
Великобритания	156,2	10,7	186,4	8,9	91,5	5,2	45,7	4,1
Россия	29,7	2,0	55,1	2,6	75,5	4,3	38,7	3,5
Германия	55,6	3,8	76,5	3,6	24,4	1,4	35,6	3,2
Саудовская Аравия	17,1	1,2	22,8	1,1	38,2	2,2	35,5	3,2
Индия	20,3	1,4	25,0	1,2	40,4	2,3	34,6	3,1
Бельгия	58,9	4,0	118,4	5,6	110,0	6,2	33,8	3,0
Казахстан	6,4	0,4	11,1	0,5	15,8	0,9	12,6	1,1
Польша	19,6	1,3	23,6	1,1	14,7	0,8	11,4	1,0
Румыния	11,4	0,8	9,9	0,5	13,9	0,8	6,3	0,6
Украина	5,6	0,4	9,9	0,5	10,9	0,6	4,8	0,4
Всего	1459,1	100,0	2100,0	100,0	1770,9	100,0	1114,2	100,0

Составлено на основе: World Investment Report 2010. Annex table 1. (www.unctad.org).

К концу 2009 г. объем накопленных ПИИ в России составлял, по данным Центрального банка РФ (ЦБР), около 383 млрд долл. (по данным Росстата – 109 млрд долл., тогда как в публикациях ЮНКТАД содержится третья цифра – 252,5 млрд долл. или 1,4% от мирового объема ПИИ)⁴. Важно также отметить, что значительная часть поступающих в Россию капиталовложений оказывается псевдо-иностранными, то есть имеет место репатриация ранее вывезенных из страны средств. В частности, по данным ЦБР о поступлениях прямых капиталовложений в сектор небанковских корпораций России в 2007–2009 гг., доля Кипра составила 24,6%, Бермудских островов – 14,3%, Виргинских (Брит.) островов – 8,7%, Люксембурга – 4,0%, Гибралтара –

³ World Economic Outlook. April 2010. Rebalancing Growth. (www.imf.org).

⁴ О проблемах различных методик подсчета ПИИ в России см.: Kuznetsov A. Inward FDI in Russia and its policy context // Columbia FDI Profiles. November 30, 2010. P. 2, 9 (www.vcc.columbia.edu). При этом сокращение доли России в объеме накопленных в мире ПИИ по сравнению с 2005 г. связано главным образом с обесценением ранее приобретенных иностранными ТНК в стране активов вследствие резкого падения котировок акций многих компаний во время кризиса.

2,1% и т.д. На этом фоне выглядят довольно скромно позиции ключевых стран-инвесторов. Удельный вес Германии составил 9,7%, США – 3,8%, Великобритании – 1,7%, Франции – лишь 1,2%. По масштабам ПИИ в России в 2007–2009 гг. выделялись также Нидерланды – 11,7% (в значительной мере за счет поступления с их территории капиталовложений третьих стран, например, Италии), Швеция – 2,8%, Швейцария – 2,1%, Финляндия – 1,8%, Норвегия – 1,4% и Австрия – 1,3%⁵. При этом повышенная доля стран Северной Европы объясняется эффектом соседства, поскольку капиталовложения ТНК из этого региона сосредоточены в основном на Северо-Западе России.

Детальное рассмотрение инвестиционных проектов показывает, что мировой кризис на самом деле оказал существенное влияние на поступление ПИИ в Россию. Почти все новые проекты были на некоторое время заморожены, от поглощения ряда российских фирм или строительства новых предприятий в нашей стране западные ТНК в принципе отказались. Наиболее показательное участие европейских ТНК в приватизации российской электроэнергетики. Все крупнейшие сделки 2007–2008 гг. были совершены накануне обвала рынка акций, а часть инвесторов, например, германская «RWE» и французские «EdF» и «GdF Suez» успели отказаться от покупки контрольных пакетов акций других российских генерирующих компаний (см. табл. 2).

Таблица 2.

Крупнейшие трансграничные приобретения в России в 2007–2009 гг.

Год	Инвестор	Объект	Страна	ПИИ, млн долл.
2007	«E.On»	70,4% акций «ОГК-4»	Германия	5 836
2007	«Eni»	20% акций «Газпромнефть»	Италия	5 835
2009	«E.On»	25% акций «Севернефтегаз-пром»	Германия	3 959
2008	«Fortum»	92,9% акций «ТГК-10»	Финляндия	3 892
2007	«ENEL»	32,2% акций «ОГК-5»	Нидерланды (реально Италия)	1 951
2008		22,7% акций «ОГК-5»		1 448
2007	«Societe Generale»	30% акций «Росбанк»	Франция	1 700
2009	«Wandle Holding»	29,6% акций «Полюс золото»	Кипр (реально внутри России)	1 249
2008	«Renault»	25% акций «АВТОВАЗ»	Франция	1 166
2009	«AXA»	36,7% акций «РЕСО-Гарантия»	Франция	1 165
2007	«KBC»	92,5% акций «Абсолют-банк»	Бельгия	1 030

Источник: база данных Thomson ONE Banker, Thomson Reuters.

Что касается существенных размеров капиталовложений, отраженных в статистике за 2008–2009 гг., то речь идет главным образом о завершении ранее начатых – на волне предкризисного бума – проектов (см. табл. 3). Некоторые проекты стартовали вообще несколько лет назад. Например, во время кризиса был закончен стартовавший еще в 2002 г. проект корейской компании «Lotte & Resorts» по возведению офисно-гостиничного комплекса в Москве, поступали значительные инвестиции в расширение завода «Volkswagen», строительство которого началось в 2006 г.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что к концу 2010 г. активность прямых иностранных инвесторов в России стала быстро восстанавливаться. Примечательно, что российские власти вновь стали это комментировать как сугубо отечественный

⁵ Прямые инвестиции в сектор небанковских корпораций России в 2007–2009 гг. (www.cbr.ru).

успех (показательны выступления высших чиновников на международном форуме «Россия зовет» осенью 2010 г.⁶).

Таблица 3.

Крупнейшие стартовавшие в России в 2007–2009 гг. и реализованные к осени 2010 г. проекты прямого инвестирования «с нуля»

Год	Инвестор	Регион	Отрасль	Страна	ПИИ, млн долл.
2007	«PSA Peugeot Citroen»	Калужская область	Автомобилестроение	Франция	620
	«Mitsubishi»			Япония	
2007	«Timan Oil & Gas»	Республика Коми	Нефтегазовая промышленность	Великобритания	600
2008	«Ferrero»	Владимирская область	Кондитерская промышленность	Италия	270
2008	«SABMiller»	Ульяновская область	Производство напитков	ЮАР	220
2007	«Samsung Electronics»	Калужская область	Электронная промышленность	Республика Корея	200
2007	«BBH» («Балтика»)	Новосибирская область	Производство напитков	Дания	180
2007	«Coca-Cola HBC»	Ростовская область	Производство напитков	Греция	160
2007	«IKEA»	Омская область	Торговля, операции с недвижимостью	Швеция	150
2007	«Volvo Trucks»	Калужская область	Автомобилестроение	Швеция	140
2007	«Mayer-Melnhof Holz»	Ленинградская область	Деревообработка, производство биотоплива	Австрия	130

Источник: Kuznetsov A. Op.cit. P. 16.

Восприятие иностранцами инвестиционного климата России

Россия находится во многих самых известных рейтингах на очень низких местах. При всех недостатках методики составления таких перечней они иллюстрируют общую картину наличия в России серьезных проблем для инвесторов. В частности, наша страна оказалась лишь на 63-м месте среди 139 государств в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума⁷. Неразрешимые российские проблемы с коррупцией иллюстрирует 146-е место страны среди 180 государств в ежегодном рейтинге восприятия коррупции⁸. Наконец, по общему уровню экономической свободы Россия помещена на 143-е место среди 179 стран⁹. При этом во многих рейтингах наша страна в последние годы только опускалась ниже.

⁶ Россия – снова «остров стабильности» // Имидж России. 8.10. 2010. (www.imageofrussia.info).

⁷ GCI Global Competitiveness Index 2010-2011. (gcr.weforum.org/gcr2010).

⁸ The Corruption Perception Index 2010. (www.transparency.org).

⁹ 2010 Index of Economic Freedom. (www.heritage.org/index/ranking.aspx).

Формально российское инвестиционное законодательство соответствует большинству стандартов высокоразвитых стран¹⁰. Более того, понимая, что бюрократическая практика заметно отличается от юридических норм, высшее российское руководство постоянно выступает за дальнейшую либерализацию инвестиционного климата и создание комфортных условий для западных ПИИ, способных внести существенный вклад в модернизацию отечественной экономики¹¹. Однако острота ключевых проблем российского инвестиционного климата от этого меняется мало. Некоторые решения (например, введение неформального поста инвестиционного омбудсмена в лице заместителя председателя Правительства РФ) способны облегчить жизнь лишь наиболее крупным западным ТНК, тогда как основной массив иностранных инвесторов, также как и российские компании, по-прежнему будут вынуждены работать в некомфортной деловой среде.

Как и прежде, западные бизнесмены в наибольшей мере озабочены сокращением бюрократических препон и уменьшением коррупции в России. Большинство представителей западных ТНК положительно отмечают принятие инициированного Президентом РФ пакета антикоррупционных постановлений. Однако одновременно они указывают на то, что и раньше в России действовали строгие санкции против взяточников. При этом на деле в условиях кризиса размеры взяток выросли из-за обострения борьбы за получение частных и государственных заказов¹². Для сохранения объективности надо признать, что многие иностранные ТНК довольно толерантно относятся к участию своих сотрудников в коррупционных схемах в России, считая это неизбежными издержками ведения бизнеса в стране. Периодически в прессу просачивается информация о конкретных случаях. Например, антикоррупционный процесс в США показал, что сотрудники германского концерна «Siemens», входящего в число крупнейших иностранных инвесторов в России, давали взятки за получение госзаказов в Москве и Екатеринбурге¹³. Одним из немногих исключений является шведская компания «ИКЕА» с ее периодическими антикоррупционными демаршами¹⁴.

На наш взгляд, нежелание многих иностранных ТНК в России открыто бороться с коррупцией требует особого изучения, поскольку вклад ведущих компаний из стран ЕС в раскручивание спирали взяточничества в России может оказаться весьма ощутимым, учитывая их финансовые ресурсы. Более того, по сути лишь мировые гиганты имеют возможность открыто противостоять высокопоставленным коррупционерам в России, тогда как отечественные компании (равно как и зарубежные фирмы среднего размера) в такой борьбе могут вообще лишиться бизнеса. Однако, по сообщениям прессы, в начале 2010 г. европейские ТНК отказались разработать антикоррупционный «кодекс чести» для своих подразделений в России, ссылаясь на то, что американские и китайские ТНК все равно продолжают давать взятки российским чиновникам, а потому европейские ТНК не могут им подарить такое «конкурентное преимущество»¹⁵.

¹⁰ См., например: Kuznetsov A. Op.cit. P. 4–6.

¹¹ См., например: Стенографический отчет о совещании по проблемам инвестиционного климата в России. 02.02.2010 (www.kremlin.ru); Об иностранных инвестициях в формировании инвестиционного климата в РФ / Департамент информации МИД России. 26.02.2010. (www.investmentclimate.ru).

¹² См., например: Шлуфтер Т. Борьба с коррупцией в России с предпринимательской точки зрения // Россия 2009: Спад, консолидация, подъем? Годовой отчет Российско-Германской внешнеторговой палаты. С. 99–101. (russland.ahk.de).

¹³ Новые взятки Siemens в России // Ведомости. 16.12.2008.

¹⁴ Российская коррупция испортила IKEA // Свободная пресса. 15.02.2010. (svpressa.ru), а также пресс-релизы на сайте компании (www.ikea.com).

¹⁵ См., например: Европейских бизнесменов призвали к борьбе с российской коррупцией // Деньги. 15.03.2010. (www.kommersant.ru).

Не менее однозначно можно трактовать и ситуацию с принятием 29 апреля 2008 г. Федерального закона №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». С одной стороны, например, официальные представители Ассоциации европейского бизнеса в России с удовлетворением отмечают, что российские законодатели учли взгляды лидеров иностранного бизнеса в России и перечень «стратегических» отраслей оказался небольшим, в целом укладывающимся в общемировые представления о допустимых ограничениях для иностранного бизнеса¹⁶. С другой стороны, каждый недостаток закона рассматривается представителями западного экспертного сообщества «под лупой». В частности, известный финский ученый К. Лиухто отмечает, что данный закон был принят в спешке и его положения резко повышают риски для иностранных ТНК, ведущих геологоразведочные работы в России и способных открыть новые месторождения, которые будут признаны стратегическими¹⁷.

Западные предприниматели и эксперты отмечают и много других негативных моментов, например, обострение в 2009 г. торгового протекционизма в России, когда для борьбы с последствиями мирового кризиса были существенно повышены некоторые импортные пошлины. Вместе с тем иностранные инвесторы видят и позитивные сдвиги. В частности, большое одобрение вызвали поправки в российское миграционное законодательство, которые с 2010 г. вывели высококвалифицированных иностранных работников с годовой зарплатой свыше 2 млн руб. из единой системы квотирования. Это заметно облегчило процедуру их приезда и работы в российских структурах зарубежных ТНК.

* * *

Подытоживая сказанное, необходимо еще раз подчеркнуть особую роль мирового кризиса, который открывает новые возможности в самых разных сферах, в том числе для модернизации российской экономики с помощью ПИИ. Однако эти возможности легко упустить, если оперативно не предпринимать необходимых мер, причем в соответствии с четкой государственной стратегией трансформации отечественной экономики (которой пока нет). В частности, по-прежнему критической проблемой остается фактическое пренебрежение интересами среднего бизнеса со стороны российских властей. Тяга к громким инвестиционным проектам (далеко не все из которых реально способствуют модернизации – некоторые, напротив, консервируют российскую сырьевую специализацию в мировой экономике) очень часто заслоняет от высших чиновников положительное воздействие, которое оказывают менее известные инвесторы, являющиеся технологическими лидерами в узких нишах. При этом именно у западных фирм среднего размера претензии к российскому инвестиционному климату в наибольшей мере совпадают с требованиями отечественных предпринимателей – им нужны не столько преференции от государства, сколько комфортная деловая среда, позволяющая получать экономическую выгоду от реально имеющихся у компаний конкурентных преимуществ.

¹⁶ Интервью с Р. Хартманном, председателем правления Ассоциации европейского бизнеса в России // Россия – Европейский Союз. Partnership & Success. 23.12.2008. (ru.ruseu.com).

¹⁷ См., например: *Liuheto K.* Who doesn't risk, never gets to drink champagne... but how much one has to risk just to have a relaxed drink in Russia // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2009. No 18. P. 15 (www.tse.fi/pei).

Параметры участия России в программах содействия международному развитию**

Будучи членом «Большой восьмерки» с 1997 г., Россия находится на начальном этапе формирования механизма оказания помощи в целях развития. До 2007 г. не принималось никаких программных документов, а помощь оказывалась на основании отдельных постановлений правительства РФ – каждый раз исходя из конкретных задач (осуществление планового взноса в какую-либо международную организацию, участие в ликвидации последствий природных и техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций, принятие совместно с партнерами по Парижскому клубу той или иной схемы урегулирования задолженности отдельных государств). Россия являлась единственной страной «Большой восьмерки», законодательство которой и нормативные документы правительства даже не содержали категории «официальная помощь развитию». При этом страна лидировала по показателю объема списанных долгов по отношению к ВВП, занимала одно из ведущих мест в мире по количеству стипендий для иностранных граждан (стипендии правительства РФ)¹.

В соответствии с поручением президента России, МИД и Минфин России подготовили проект «Концепции участия России в содействии международному развитию», который был одобрен на совещании Правительства в ноябре 2006 г., а в 2007 г. Концепция была принята. Однако она носит рамочный характер и определяет лишь основные цели, задачи и принципы политики Российской Федерации в области содействия международному развитию. Концепция определяет порядок и основные принципы создания национальной системы содействия международному развитию, которая будет формироваться поэтапно. Предполагается, что на первом этапе Россия будет участвовать преимущественно в международных программах помощи международному развитию, а затем будет развивать и свои (двусторонние) программы.

В современном мире существует несколько подходов к реализации национальной политики оказания международной помощи:

1. *Подход глобального лидера.* Такому подходу в настоящее время следует США и КНР, в свое время его придерживался СССР. Основные характеристики данного подхода: преобладание двусторонней связанной помощи, нежелание считаться с другими донорами и организациями (США предоставляют статистику по помощи в ОЭСР в ограниченном формате). В рамках данного подхода оказывается огромная помощь, сравнимая по объемам с помощью многосторонних организаций и групп доноров. Например, государственные банки КНР в 2009–2010 гг. выдали на нужды правительств и компаний развивающихся стран (в первую очередь – стран Африки) кредитов на сумму 110 млрд долл. США, в то время как Всемирный банк выдал займов на 100 млрд долл. Большие масштабы помощи позволяют США и КНР эффективно продвигать национальные политические и торгово-экономические цели даже при отсутствии (в ряде случаев) координации усилий с другими донорами.

2. *Подход региональной экономической державы, в прошлом – глобального лидера.* Данный подход реализуют Франция, Германия, Япония, Великобритания,

* Дегтерев Денис Андреевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России.

** Доклад подготовлен в рамках Президентского гранта молодым кандидатам наук № МК-2143.2009.6 «Проблема оптимизации подходов РФ к участию в программах содействия международному развитию. Эконометрический анализ».

¹ Рахмангулов М.Р. Становление системы содействия международному развитию в России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2010. № 2(28).

Испания и Португалия. Ряд этих стран имеют богатое колониальное прошлое и тесные культурно-исторические связи, торгово-экономические отношения с определенной группой стран. Например, Великобритания и Франция поддерживают особые партнерские отношения со своими бывшими колониями в Африке и Азии, Испания – в Латинской Америке, Португалия – в Африке, Япония – в Азии. Как правило, в данных странах доля двусторонней помощи несколько больше многосторонней (но меньше, чем в первой группе стран), помощь сконцентрирована преимущественно на бывших колониях, имеется особый подход к отраслевым и страновым приоритетам. Многие из этих стран по причине значительных взносов в многосторонние организации всячески стараются лоббировать там свои позиции (Великобритания, Франция), причем как напрямую, так и продвигая в руководящие органы представителей своих бывших колоний. Ввиду ограниченности ресурсов, данные страны вынуждены кооперироваться между собой, совместно реализуя ряд проектов и конкурируя по другим проектам.

3. *Подход региональной экономической державы, не имевшей колониального прошлого, в прошлом – одна из жертв колониализма.* К данной группе относятся в первую очередь Индия и Бразилия, позиция которых в целом совпадает с позицией предыдущей группы стран. Однако приоритетом при оказании помощи для данных стран является сотрудничество по линии «Юг-Юг», связанное с нежеланием ассоциировать себя с бывшими метрополиями и их колониальной политикой. Как правило, данные страны лучше понимают нужды развивающегося мира. Их помощь носит менее масштабный характер, чем у развитых стран, но, как правило, она более эффективна. Например, данные страны передают другим развивающимся странам свои технологии и ноу-хау (например, по обработке почв, производству биотоплива), которые изначально адаптированы под их нужды.

4. *Подход небольшой развитой страны, ответственного члена международного сообщества.* К данной категории относятся в первую очередь страны Северной Европы (Швеция, Финляндия, Норвегия, Дания, Нидерланды). При том, что доля средств, выделяемых на помощь, по отношению к ВВП в этих странах наибольшая в мире (единственные страны, кто соблюдает ориентир в 0,7% ВВП на помощь), абсолютные размеры помощи невелики. Незначительность абсолютных размеров помощи делает слабодостижимой задачу продвижения собственных национальных интересов, поэтому приоритет при выделении помощи в данной группе стран – через многосторонние организации (более 2/3 всей помощи). Как правило, данные страны позиционируют себя в качестве наиболее альтруистичных доноров. Фактически же они следуют в фарватере политики оказания помощи других стран, например, Великобритании.

Как представляется, Россия уже не может проводить ту масштабную политику содействия международному развитию, которую проводил СССР. Она вынуждена кооперироваться с другими игроками, например, с Германией (из 2-й группы), как со страной, не имевшей богатой колониальной истории, и странами 3-й группы, вплоть до формирования альтернативной Комитету содействия развития ОЭСР международной площадки. Такой площадкой можно признать, например, Форум по сотрудничеству в области развития (ФСР), заседания которого проходят в рамках сегмента высокого уровня основной сессии Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Как представляется, важным элементом политики оказания помощи должно быть определенное дистанцирование от политики бывших колонизаторов в развивающемся мире. Советский Союз на деле способствовал разрушению колониальной системы, Россия (как его правопреемница) уже имеет определенный «анти-колониальный имидж», который необходимо и дальше укреплять.

Критерии избирательности российской помощи развитию (отбор приоритетных направлений помощи) только формируются. В Концепции отмечается, что политика Российской Федерации в области содействия международному развитию будет преследовать цели формирования справедливого миропорядка, основанного на принципах международного права; содействия процессам демократизации; укрепления авторитета РФ в мире; ликвидации бедности и обеспечения устойчивого экономического развития; преодоления последствий катастроф; развития всесторонних связей и торгово-экономического сотрудничества с государствами-партнерами; стимулирования процессов интеграции рынков стран-партнеров и РФ и формирования пояса добрососедства. В отраслевом разрезе приоритет отдается борьбе с энергетической бедностью; с инфекционными заболеваниями; образовательным программам; развитию институциональных систем; борьбе с терроризмом; повышению эффективности государственного управления; урегулированию военных конфликтов; улучшению условий торговли; охране окружающей среды; промышленному развитию и инновациям; стимулированию экономической активности и содействию развитию институтов демократического общества. При наличии большого количества целей оказания помощи и отраслевых приоритетов встает вопрос о том, как правильно ранжировать их по значимости, а также выстроить модель оптимального распределения ограниченных финансовых ресурсов, выделяемых Российской Федерацией на цели развития, между целым рядом стран-реципиентов.

Ведущие промышленно развитые страны мира имеют прозрачные и четкие механизмы распределения помощи, формирования отраслевых и страновых приоритетов. Российская Федерация таких механизмов пока не имеет. Имеются лишь рамочные цели и задачи, представленные в Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию².

Представляется, что в модель оптимального распределения официальной помощи развитию для эффективного продвижения торгово-экономических и политических интересов России могли бы быть включены следующие параметры (факторы):

1. Объем, структура и динамика торгово-экономических отношений России со страной-реципиентом. Страны, которые уже имеют значительный объем торгово-экономических отношений с Россией, благодаря реализации программ помощи развитию могли бы существенно нарастить его. С другой стороны, учитывая взаимную заинтересованность в поставках продукции, Российская Федерация могла бы на деле способствовать экономическому развитию данных стран. Оптимальный объем торгово-экономического сотрудничества целесообразно определять с использованием гравитационных моделей.

2. Количество выпускников российских (советских) вузов в стране-реципиенте. Это тот человеческий капитал, в развитие которого СССР (и Россия) вложила значительные средства и в отличие от объектов инфраструктуры, построенных при содействии СССР (многие из которых уже пришли в негодность), он обладает исторической памятью, представляя благоприятную почву для реализации программ помощи развитию. Эффективность помощи существенно увеличивается, если она направляется в страны, где уже имеется сформированный при участии России человеческий капитал.

3. Процент русскоязычного населения и населения, владеющего русским языком. Данный критерий необходим при формировании российского глобального подхода содействия развитию, он позволяет объективно обосновать значительные объемы помощи странам СНГ. Опираясь на русскоязычное население, Россия мо-

² Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию. Утверждена Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г.

жет значительно повысить потенциал своего международного влияния. С другой стороны, по аналогии с подходом Франции, население стран, обладающих схожим с Россией менталитетом, культурой и языком, сможет более эффективно участвовать в реализации программ помощи развитию.

4. Доля топливно-энергетического комплекса в отраслевой структуре экономики (доля страны-реципиента в мировых запасах, производстве и экспорте энергоносителей). С одной стороны, Россия обладает технологиями и ноу-хау по производству и переработке энергоносителей, которые она может передать странам-реципиентам. С другой стороны, для Российской Федерации как энергетической державы большую роль играет выстраивание сотрудничества с независимыми производителями энергоносителей из числа развивающихся стран мира, в том числе с низким уровнем дохода на душу населения.

5. Голосование в международных организациях по вопросам, имеющим принципиальное значение для продвижения российских национальных интересов (в первую очередь в ООН и специализированных институтах ООН).

Основными критериями в данной модели выступают цели, которые преследует политика Российской Федерации в области содействия международному развитию (в соответствии с Концепцией участия Российской Федерации в содействии международному развитию), в том числе:

- формирование справедливого миропорядка, основанного на принципах международного права;
- содействие процессам демократизации;
- укрепления авторитета РФ в мире;
- ликвидация бедности и обеспечения устойчивого экономического развития;
- преодоление последствий катастроф;
- развитие всесторонних связей и торгово-экономического сотрудничества с государствами-партнерами;
- стимулирование процессов интеграции рынков стран-партнеров и РФ;
- формирование пояса добрососедства вокруг РФ.

По мере проведения исследования перечень факторов и критериев выбора может быть уточнен. Также встает вопрос о весовой доли каждого из 5 параметров в эконометрической модели – должна ли она быть одинаковой, или, например, весовое значение 4-го параметра может быть больше 20%.

Показатели эффективности помощи развитию в данной модели предполагается оценивать на основе синтетических показателей (в том числе Индекса человеческого развития ООН), позволяющих наиболее полно оценить социально-экономическое положение в стране, достижение ею Целей Развития Тысячелетия³.

³ Подробнее см.: *Дегтерев Д.А.* Основные подходы к оказанию содействия международному развитию // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 4.

Бюджетная политика России в кризис

Предварительные оценки воздействия разразившегося в 2007 г. глобального кризиса на бюджетную политику позволяют судить о крайне тяжелом положении в европейских странах, причем Россия – не исключение. Бюджетная политика ухудшается одновременно по ряду направлений: резкое сокращение налоговых поступлений в государственные бюджеты на фоне вынужденного увеличения госрасходов и резкого увеличения государственной задолженности.

Таблица 1.

Основные показатели социально-экономического развития Европейского союза (ЕС), «большой тройки» и России

Страна	Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ЕС-27	ВВП	0,7	-4,2	1,0
	Баланс бюджета	-2,3	-6,8	-7,2
	Норма безработицы	7,0	8,9	9,8
	Госдолг к ВВП	61,6	73,6	79,6
ФРГ	ВВП	1,3	-5,0	1,2
	Баланс бюджета	0,0	-3,3	-5,0
	Норма безработицы	7,3	7,5	7,8
	Госдолг к ВВП	66,0	73,2	78,8
Великобритания	ВВП	0,5	-4,9	1,2
	Баланс бюджета	-4,9	-11,5	-12,0
	Норма безработицы	5,6	7,6	7,8
	Госдолг к ВВП	52,0	68,1	79,1
Франция	ВВП	0,4	-2,2	1,3
	Баланс бюджета	-3,3	-7,5	-8,0
	Норма безработицы	7,8	9,5	10,2
	Госдолг к ВВП	67,5	77,6	83,6
Россия	ВВП	6,0	1,7	3,2
	Баланс бюджета	+1,7	-5,9	-6,8
	Норма безработицы	7,7	8,1	8,6
	Госдолг к ВВП	7,3	6,5	9,7

Составлено по: European Economic Forecast, Spring 2010. P. 15, 81, 98, 146; Autumn 2011; Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 9 октября 2009 г. № 49К (686)). М., 2009.

В ФРГ и Франции ситуация осложняется необходимостью согласования национальной бюджетной политики и наднациональной денежно-кредитной политики. Перед Великобританией таких целей не стоит. Учитывая, что еврозона включает 17 (с 2011 г.) стран ЕС, в том числе членов «большой тройки», стабилизация госфинансов там становится, согласно новой концепции экономической безопасности¹, важным фактором выхода из кризиса всего Евросоюза. В России в основном показатели лучше (см. табл. 1), чем в ЕС. Отечественная специфика такова, что нерешенные социально-экономические проблемы кризис значительно усугубил.

* Сидорова Елена Александровна – кандидат экономических наук, и.о. старшего научного сотрудника ИМЭМО РАН, преподаватель МГИМО (У) МИД России.

¹ См.: Кузнецов А.В., Тоганова Н.В., Гутник А.В. Эволюция подходов к проблемам экономической безопасности в Европе. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 10.

Российская экономика до мирового экономического кризиса представлялась благополучной. Подобный взгляд был характерен даже для МВФ, в материалах которого макроэкономическая политика страны получила положительную оценку. Объем ВВП в реальном выражении между двумя кризисами почти удвоился (в номинальном выражении – увеличился в семь раз): в 1999–2006 гг. среднегодовые темпы прироста ВВП составили 6,7% (тот же показатель по миру – 4,2%). Почти за 10 лет ВВП России прирос на 68% (мировой ВВП – на 39%). Улучшилось положение в госфинансах². Так, уровень совокупного долга (частного и государственного) в 2008 г. составил 43% ВВП³. На управление государственным долгом тратилось 7,3% ВВП, из них внешним госдолгом – 3,3%⁴.

В 2000–2005 гг. российская бюджетно-финансовая политика строилась по принципу циклического балансирования бюджета. В условиях благоприятной мировой конъюнктуры на сырьевых рынках государство смогло улучшить бюджетный баланс, создавая финансовые резервы⁵. На 2005 г. профицит государственного бюджета составил 7,7% ВВП, в 2006 г. – 7,4% ВВП. В 2007 г. бюджетная политика получила проциклическую направленность. Быстро наращивались госбюджетные расходы, форсировался экономический рост за счет сокращения профицита бюджета на фоне признаков перегрева экономики⁶.

С начала 2000-х годов российский экономический рост можно было охарактеризовать как «рост без развития», поскольку увеличение ВВП было обеспечено повышением экспортных цен на углеводороды и металлы. Насколько шаткой оказалась экономическая ситуация в стране стало очевидным, когда конъюнктура на внешнем рынке стала стремительно ухудшаться. Это негативно отразилось на способности экономики сопротивляться экономическим кризисам.

Глубина воздействия мирового кризиса на динамику ВВП и состояние госфинансов России уже в конце 2008 г. отразила слабость российской экономики, ее сырьевую специализацию, декларативность перехода на инновационный путь развития⁷. Вполне целесообразным представлялось использовать кризис как стимул для структурной перестройки экономики. К концу 2010 г. уже стало ясно, что не были созданы материальные стимулы для развития обрабатывающей промышленности и модернизации всей экономики на ее основе. Сырьевая направленность экономики усугубляется⁸.

² Economic Survey of the Russian Federation, 2009. OECD, June 2009. P. 3.

³ По сравнению со странами еврозоны этот показатель невелик, даже учитывая критерии Пакта стабильности и роста. Однако структура долга явно не оптимальна – на частный долг приходится около 92% совокупного внешнего долга. См.: Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009. С. 155.

⁴ Заключение Счетной палаты РФ ... С. 197.

⁵ Кстати, само наличие Стабилизационного фонда (позднее Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) говорит о росте зависимости экономики от сырья. См.: Известия. 07.10.2010. С. 04.

⁶ Гайдар Е.Т. Мировая экономическая конъюнктура и Россия (www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/Gaidar2008.pdf).

⁷ Около 25% промышленности России приходится на обрабатывающую промышленность (в подавляющем большинстве случаев абсолютно неконкурентоспособную), высокотехнологичные товары составляют менее 5% экспорта, в основном продукция ОПК. См.: Григорьев Л.М. Экономика переходных процессов. В 2 т. Т. 1. М., 2010. С. 292–293. Однако и в ОПК износ основных производственных фондов по состоянию на 2007 г. превысил 75%, а более трети изношено на 100%. Доля нового оборудования в возрасте до 5 лет составляла всего 4,6%. См.: О состоянии и перспективах отечественного ОПК (www.cniicentr.ru/news/prom/350/).

⁸ В «брежневскую эпоху» сырьевой экспорт составлял около 50%, в 1998 г. – уже 65-70%, в настоящее время – 75%. См.: Савиных А. Обострение нефтяной зависимости // Известия. 07.10.2010.

Кризис 2008 г. выявил серьезные проблемы. Среди них особенно выделяются необходимость коренной перестройки государственных институтов, бюджетно-налоговой политики для структурной трансформации экономики.

Антикризисная программа, главной целью которой объявлена стабилизация российской финансовой системы (банков и страховых компаний)⁹, впоследствии была дополнена решениями по поддержке операций с недвижимостью (включая выделение 60 млрд руб. Агентству по ипотечному жилищному кредитованию). Это тоже вливание средств в финансовый сектор, услуги которого оказались невостребованными в силу их дороговизны. Оказывалась точечная помощь в форме субсидий отдельным крупным предприятиям, вместо демократичной поддержки всех предприятий обрабатывающей промышленности (включая малый и средний бизнес) в форме снижения налогов на прибыль. Кроме того, с августа 2008 г. по январь 2009 г. правительство провело «мягкую девальвацию» рубля, примерно на 30%¹⁰.

Антикризисный пакет мер оказал инфляционное воздействие на национальную экономику. Борьба с инфляцией стала одной из главных проблем, с которой правительство столкнулось в 2009 г. Тогда помимо собственно кризиса возникли побочные эффекты от «лекарств» против кризиса.

В 2009 г. отечественная экономика впервые после кризиса 1998–1999 гг. сократилась в реальном выражении. Примечательно, что в исследовании международного рейтингового агентства «Standard&Poor's» («Российская экономика: анатомия кризиса») зафиксировано даже положительное влияние на российскую экономику ее ограниченной открытости¹¹. Государство вновь стало ключевым экономическим игроком с докризисной долей в 30% ВВП.

Согласно утвержденной 19 марта 2009 г. «Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год», по совокупному размеру антикризисного пакета Россия находится в числе лидеров развивающихся стран – более 10% ВВП¹². Среди приоритетов – повышение устойчивости финансовой системы, усиление социальной защиты, сохранение промышленного потенциала, снижение административного давления на бизнес, поддержка регионов.

На укрепление финансового сектора в 2008–2009 гг. направлена почти половина антикризисных средств (48,2%), а на поддержку реальной экономики – 37,7%. При этом на помощь регионам затрачено 10,3%, а на защиту населения с низкими доходами – лишь около 3,8% пакета антикризисных мер. Действительные же расходы на поддержку реального сектора еще меньше заявленных, а главное, они имеют неэффективную форму субсидий отдельным предприятиям, вместо общих стимулирующих мер в форме снижения налоговой нагрузки на доходы. Поощрение конкуренции путем налогового стимулирования обрабатывающей промышленности имело бы реальный эффект в борьбе с монополизмом и коррупцией.

Российские реалии идут вразрез с экономической эффективностью. Общее повышение налогов в 2011 г. было запланировано на уровне 2% ВВП. Так, с 2011 г. общая ставка страховых платежей во внебюджетные фонды возрастает с 26 до 34%, для малого бизнеса – с 14 до 34%. И это при том, что, по мнению Г. Грефа, «обирать сейчас малый бизнес, который является источником рабочих мест и экономического роста, невозможно»¹³.

⁹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (www.veb.ru/ru/dop/dop_law).

¹⁰ OECD Economic Outlook: Russian Federation OECD. Sept. 2009. P. 18.

¹¹ S&P: на Россию положительно влияет меньшая открытость экономики (www.k2kapital.com/news/fin/549670.html).

¹² Россия и мир 2010. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 9.

¹³ Вислогузов В. Разговор от ничего не поделать // Коммерсантъ. 20.11.2010.

Целесообразно сокращать дефицит госбюджета повышением экономической активности предпринимателей. В этих целях необходимо снизить для них налоговую нагрузку. Реальность же такова, что бюджет на 3 года подготовлен заранее, поэтому как минимум до 2014 г. облегчения налоговой нагрузки ждать не приходится.

Имеются существенные отличия антикризисной программы России от других стран «Большой двадцатки». Характерно, что наши антикризисные меры не предусматривают эффективной трансформации структуры экономики¹⁴. Россия делает упор на поддержку экономики за счет выпадающих доходов бюджета, а другие страны финансируют свои антикризисные пакеты прямыми бюджетными расходами. Еще одной специфической чертой российских антикризисных мер является отсутствие эффективных налоговых схем поддержки бизнеса.

На 2010 г. основными положениями антикризисной программы оставались поддержание социальной стабильности и стимулирование экономического роста. Правительство планировало продолжить выполнять принятые годом ранее обязательства, а также предоставить 1,21 млрд долл. на стабилизацию рынка труда. Оказывая давление на предпринимателей не увольнять рабочих, правительство способствует росту скрытой, так называемой латентной безработицы, вместо того чтобы стимулировать капиталовложения для создания новых рабочих мест.

Характерно, что данные официальных российских источников и Европейской Комиссии в части основных показателей экономики России сильно расходятся (см. табл. 2). Так, в 2008 и 2010 гг. наибольший контраст выявлен в статистике по балансу государственного бюджета; в 2009 г. – в показателе темпов прироста экономики. Примечательно, что темпы экономического роста Европейская комиссия оценила хуже, а баланс бюджета – лучше, чем отечественные источники.

Таблица 2.

Основные показатели развития экономики России (%)

Показатель	2008 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г.
Экономический рост	5,6	6,0	-7,9	1,7	3,7	3,2
Норма безработицы	7,0	7,7	7,5	8,1	7,0	8,6
Баланс бюджета	-4,0	+1,7	-5,1	-5,9	-1,6	-6,8
Госдолг к ВВП	7,1	7,3	7,3	6,5	9,8	9,7

Жирным шрифтом выделены данные Минфина и Счетной палаты России (www.minfin.ru; www.ach.gov.ru); остальные данные – European Economic Forecast. 2009; European Economic Forecast. 2010. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. P. 125, 176.

Крайне тяжелым для государственных финансов России оказался 2009 г. – нижняя точка спада была пройдена именно в первом полугодии 2009 г. Валютные резервы страны быстро расходовались на фоне продолжения депрессивного состояния экономики, оживления без роста занятости рабочей силы. Бюджет государства впервые за последние годы сделался дефицитным. Валютные резервы пополнялись незначительно, а нагрузка на госфинансы продолжала возрастать. В поддержке государства нуждались практически все сектора экономики. Правительство продолжило в 2009 г. смягчать воздействия кризиса на отдельные компании и сектора экономики, но при этом эффективная стратегия по преодолению спада не была разработана.

Провал в динамике ВВП сопровождался сокращением профицита баланса по текущим операциям. В 2009 г. дефицит госбюджета составил около 6% ВВП по причине негативной конъюнктуры на сырьевых рынках, спада экономической активности и антикризисных фискальных мер.

¹⁴ Шейнис В.Л. Экономический кризис и вызовы модернизации // МЭиМО. 2009. № 9. С. 5.

Как уже отмечалось, доходная часть федерального бюджета России чрезмерно зависит от нефтегазовых доходов, которые не могут считаться стабильным источником поступлений. Не считая НДС, который равнялся около 16% доходов бюджета, вывозные таможенные пошлины составили в 2009 г. свыше 26% доходов федерального бюджета. Причем эта компонента не принадлежит к налоговым доходам, а считается доходом от внешнеэкономической деятельности.

Другая, не менее актуальная проблема заключается в невозможности резко сократить государственные расходы в силу заявленной цели поддержания стабильности социальной системы. Поэтому, если рассматривать доходную часть бюджета, следует повышать долю косвенных налогов в структуре доходов, тем более что повышение прямого налогообложения тормозит темпы экономического роста. Остается неиспользованным европейский рецепт повышения НДС. Этот опыт тем более значим для России, поскольку она, как и ФРГ, позиционирует себя в качестве социального государства.

Увеличение расходной части госбюджета при резком одновременном сокращении доходной базы (налоговых поступлений) привели к возникновению значительного дефицита, который пришлось покрывать из средств Резервного фонда. Средства Резервного фонда представляли собой основной источник покрытия дефицита федерального бюджета в 2010 г. (свыше 60%).

В конце 2009 г. высказывались опасения, что Резервный фонд в 2010 г. будет полностью израсходован на покрытие дефицита федерального бюджета и, кроме того, не будет пополняться в 2011–2012 гг.¹⁵ Этого не произошло, хотя за 2009 г. Фонд сократился в 3,5 раза, а в третьем квартале 2010 г. его объем составил около 40 млрд долл. Кроме того, по данным Минфина в 2010 г. объем расходования средств из Резервного фонда, используемого для покрытия дефицита федерального бюджета, оказался на 100–120 млрд руб. ниже запланированного¹⁶. Это связано с тем, что экспортные цены на нефть превысили показатели, положенные в основу формирования бюджета.

С 2011 г. Резервный фонд было решено уже не использовать для финансирования дефицита. Вместо него на эти цели направлены заимствования (внутренние и внешние), которые составят порядка 60% в общей структуре источников. Остальные 40% – средства Фонда национального благосостояния, а с 2012 г. они составят свыше половины в структуре покрытия дефицита госбюджета¹⁷.

Что же касается государственного долга России, то его динамика с 2008 г. характеризуется повышательной тенденцией. С ростом объемов госдолга увеличиваются расходы федерального бюджета на его обслуживание (процентные расходы), они будут выше, чем в 2009 г.: в 2010 г. – в 1,5 раза, в 2012 г. – в 2,8 раза. При этом следует отметить, что значительное повышение долгового финансирования наряду с тенденцией сокращения численности населения приведет к значительному (почти в 3,5 раза) увеличению объема госдолга на душу населения.

Приведенные данные свидетельствуют о значительном возрастании долговой нагрузки и определенном снижении долговой устойчивости. В 2007–2012 гг. возможен рост показателя, характеризующего отношение госдолга к ВВП (с 7,3% до 15,4%). Это, в свою очередь, увеличит расходы на обслуживание госдолга в общем объеме расходов федерального бюджета с 2,4% в 2007 г. до 5,8% в 2012 г. Кроме того, в связи с ростом госдолга и увеличением общего объема расходов федерального бюджета на погашение и обслуживание долговых обязательств в 2011-

¹⁵ См.: www.prime-tass.ru/news/0/%7B523834AB-9939-4112-BF0D-69AAB5D100F8%7D.uif.

¹⁶ См.: www.vedomosti.ru/finance/news/1143826/minfin_ekonomiya_rezervnogo_fonda_v_2010_g_mozhet_sostavit.

¹⁷ Заключение Счетной палаты РФ ... С. 26.

2012 г. наблюдается превышение предельного значения (10%) показателя ликвидности бюджета, характеризующего отношение расходов по обслуживанию и погашению долга к доходам федерального бюджета.

Бюджетная политика в России не решает основных социально-экономических проблем, которые можно объединить в следующие блоки: социальная сфера; рынок труда; модернизация экономики. Стоит подчеркнуть, что все блоки имеют весьма важное значение, особенно под влиянием современного экономического кризиса.

Первый блок – социальная сфера (решение проблемы бедности, неравенства, здравоохранения, образования, пенсионной системы). И до кризиса существующие трудности не были разрешены, под воздействием кризиса они еще обострились. Примечательно, что не только перед Россией, но и перед развитыми странами ЕС стоят практически те же проблемы, с той разницей, что список приоритетов в ЕС будет несколько иной. Первоочередной задачей для бюджетной политики в России в настоящее время является повышение благосостояния населения (борьба с бедностью). К сожалению, разрыв между самыми богатыми и самыми бедными слоями населения не сокращается, а напротив, возрастает.

В 2009 г. опубликован доклад «Обоснование и разработка Национального плана борьбы с бедностью в РФ на период 2010–2012 гг.», в котором предложены основные пути решения данной проблемы. Из сорока пунктов Плана к наиболее значимым можно отнести предложения о разработке и реализации мероприятий по стимулированию малого и среднего бизнеса, а также внесение изменений в законы «О прожиточном минимуме» и «О потребительской корзине»¹⁸. Впрочем, стоит отметить, что в целом все предложения носят расплывчатый декларативный характер.

Также весьма актуальной, на мой взгляд, задачей в России является построение и финансирование эффективной системы здравоохранения, тем более что в недалеком будущем Россия столкнется с типично европейской проблемой – старением населения. Решение, возможно, находится в изменении структуры расходов бюджета. Согласно проекту федерального бюджета на 2009-2011 гг., доля государственных расходов на здравоохранение в ВВП сохранится на уровне 2008 г. и не превысит 4%¹⁹. Для сравнения: в Великобритании до кризиса (2007 г.) расходы на здравоохранение составили 8,4% ВВП, в ФРГ – 10,4% ВВП²⁰.

Заметим, что эффективность федеральных целевых программ в здравоохранении весьма низка: при росте бюджетного финансирования этой сферы по-прежнему велика доля расходов домашних хозяйств. Личные платежи населения на здравоохранение составляют около половины общего объема госрасходов на эти цели, что также указывает на низкую эффективность расходования государственных средств, а также ограниченный доступ граждан к бесплатной медицинской помощи.

Не в лучшем состоянии находится и пенсионная сфера. Опыт развитых стран ЕС (в частности, в последнее время Франции и ФРГ) показывает, что реформирование этой сферы – весьма сложный процесс, сопряженный с массовым недовольством населения. В России пенсионная реформа должна включать повышение пенсионного возраста, сокращение отраслевых льгот и надбавок при стимулировании негосударственного пенсионного страхования²¹. Если не проводить реформу пенсионной системы в этих направлениях, то в будущем нагрузка на бюджет существенно увеличится.

¹⁸ Трудоспособная группа риска // Независимая. 11.09.2009.

¹⁹ К 2011 году расходы бюджета России на здравоохранение возрастут в полтора раза // Regnum.ru. 09.09.2008.

²⁰ Health at a glance 2009: OECD Indicators. OECD, 2009. P. 164.

²¹ Улюкаев А., Куликов М. Глобальная нестабильность и реформа финансовой сферы России // Вопросы экономики. 2010. № 9. С. 9.

В последнее время в России обсуждается проект повышения пенсионного возраста. Если уже с 2015 г. начать поэтапное повышение пенсионного возраста (до 62,5 лет для всех), то это позволит, по данным Министерства финансов РФ, сэкономить бюджету в том же году 0,6% ВВП, в последующие годы экономия будет расти, и может составить в 2050 г. 2,4% ВВП²².

Стоит отметить, что пенсионная реформа в России осложнена тем, что средняя продолжительность жизни по сравнению с развитыми странами ЕС весьма низка, особенно у мужчин. То есть, если следовать предложенному проекту, мужская часть населения просто не будет доживать до выхода на пенсию. Так что если повышать пенсионный возраст, то только для женщин. При этом необходимо повышать и зарплату, поскольку низкооплачиваемые рабочие места заполняются благодаря доплате в форме пенсии.

Проблемы на рынке труда тесно примыкают к социальному блоку борьбы с бедностью. В России наблюдается высокая норма безработицы, причем кризис значительно ухудшил ситуацию. В 2008 г. норма безработицы составила 8,1%, в 2007 г. – 7,7%), что является высоким показателем. В 2009 г. рост продолжился, достигнув в начале 2010 г. 8,6%²³. Правда, стоит отметить, что данные показатели не худшие: в ФРГ и Великобритании, а тем более в Испании они существенно выше, но там нет явления латентной безработицы. В передовых странах больший рост явной безработицы был связан с меньшим, чем в России сокращением ВВП.

Борьба с безработицей путем стимулирования капиталовложений для создания новых рабочих мест в депрессивных регионах должна быть одним из приоритетов налогово-бюджетной политики. В 2009 г. на борьбу с безработицей дополнительно выделено 44 млрд руб., а в 2010 г. меньше – 36,3 млрд руб.²⁴

К числу целесообразных мер для снятия напряженности на рынке труда можно отнести повышение эффективности и увеличение расходов на программы временной занятости, переподготовки, повышения квалификации кадров, повышения престижа определенных профессий. Возможно увеличение пособия по безработице, создание новых рабочих мест на новых производственных предприятиях.

Кроме вышеперечисленных проблем, особое значение имеет также задача модернизации экономики России. Она предполагает изменение структуры экономики – от главенства сырьевого сектора, к увеличению роли обрабатывающей промышленности.

Современные реалии таковы, что быстрый отход от сырьевой специализации невозможен. Поэтому экономическая рента от природных ресурсов (нефти и газа) должна аккумулироваться правительством более эффективно, чем это наблюдается на сегодняшний день (причем без негативных последствий для модернизации отрасли), а структура налогообложения должна реформироваться и далее с целью повышения хозяйственной эффективности²⁵.

На сегодняшний день говорить о создании информационной экономики, инновациях и нанотехнологиях рано, если основа современной экономики – обрабатывающие отрасли промышленности находятся не просто в кризисе, а практически в катастрофическом положении. Прежде чем организовывать центры по развитию высоких технологий, необходимо сначала сформировать базу для производства товаров средней технологичности, так как совершить «прыжок» от сырья к нанотехнологиям представляется утопической концепцией.

²² Повышение пенсионного возраста в России неизбежно // Время и деньги. 22.10.2010.

²³ См.: www.prime-tass.ru/news/0/%7B2C99D2C8-7A98-4DF8-9453-1907F4893F5D%7D.uif.

²⁴ См.: www.rf-agency.ru/acn/krizis_ru; www.prime-tass.ru/news/0/%7B28D752E0-C1C5-41B1-A099-D5AAFE498F47%7D.uif.

²⁵ Economic Survey of the Russian Federation, 2009. OECD, June 2009.

Ключевое значение для модернизации экономики имеет изменение структуры налогообложения в целях стимулирования компаний, занятых в обрабатывающей промышленности. Важно также профинансировать из бюджета такие ключевые направления, как исследования и разработки.

В настоящее время научно-технический потенциал России деградирует: на долю страны приходится менее 2% мировых расходов на НИОКР по паритету покупательной способности. Доля расходов на науку в ВВП составляет около 1%, что в разы меньше, чем в развитых странах²⁶. (В расчете на одного занятого на НИОКР тратится меньше средств, чем в Китае и Индии, не говоря уже о развитых странах.) На мировом рынке наукоемкой продукции, общий объем которого оценивается в 2,3 трлн долл., к началу 2008 г. доля России составляла 0,3%, в то время как у США – 39%, Японии – 30%, Германии – 16%. Даже доля Китая составляет уже 6%²⁷.

Таблица 3.

Структура финансирования исследований и разработок в 2007 г. (%)

<i>Страна, группа стран</i>	<i>Частное</i>	<i>Государственное</i>	<i>Прочее</i>
Россия	29,5	62,6	7,9
Великобритания	47,2	29,3	23,5
ФРГ	68,1	27,8	4,2
ЕС-27	55,0	34,1	10,9
ОЭСР	64,5	27,8	7,7

Составлено по: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2010.

В Великобритании и ФРГ, как и вообще в развитых странах, научная политика финансируется государством и частным сектором, причем на долю последнего приходится не менее половины всех расходов на эти цели. В России государственное финансирование сократилось в несколько раз, а симметричного увеличения расходов частного сектора не произошло.

Бюджетная политика в России должна решить задачу, с одной стороны, достаточного финансирования НИОКР (в части расходов бюджета), и наряду с этим стимулировать расходы на эти цели частного сектора (где решающую роль играет изменение налогообложения). Инвестирование в НИОКР должно стать привлекательными для частного сектора. К сожалению, налоговая система в России не только не стимулирует, но вынуждает сокращать расходы на эти цели.

Целесообразным представляется кардинальное увеличение финансирования из госбюджета фундаментальных исследований и стимулирование предпринимательских расходов на прикладные исследования и разработки. На среднесрочную перспективу целью бюджетной политики должно стать увеличение расходов на НИОКР хотя бы до 2% ВВП (в европейской стратегии 2020, сменившейся с треском провалившуюся Лиссабонскую стратегию, объем ассигнований на НИОКР должен достигнуть 3% ВВП).

На современном этапе большинство проблем социально-экономического развития России решаются неэффективно. Приходится согласиться с Р.С. Гринбергом, что «... нам так и не удалось ...предложить адекватную задачам развития бюджетную политику, основанную на стратегическом планировании»²⁸.

²⁶ Будет ли Россия мировым интеллектуальным центром? // Независимая. 22.01.2010.

²⁷ О состоянии и перспективах отечественного ОПК / ФГУП «ЦНИИ «Центр». 26.01.2010. (www.cniicentr.ru/news/prom/350).

²⁸ Гринберг Р.С. Экономика в руках политиков // Известия. 25.02.2011. С. 04.

Отраслевые особенности внешнеэкономических связей России

*Дарманов И.А.**

Россия и газовый рынок Европы: текущее состояние и перспективы

Газовый рынок Европы – на сегодняшний день один из самых динамично развивающихся энергетических рынков мира. Именно здесь наиболее ярко проявляются как изменения в структуре предложения природного газа, так и политические инициативы, цель которых обеспечить в долгосрочной перспективе большую энергетическую безопасность региона. В течение долгого времени в Европе было три основных источника природного газа: собственные месторождения (Норвегия и Нидерланды), трубопроводные поставки газа из России и Северной Африки. Однако в последние годы эта структура претерпела значительные изменения: изменились методы и правила поставок. Все большее значение приобретает диверсификация источников поставок: растет доля сжиженного природного газа (СПГ) в потреблении, а также разрабатывается значительное число проектов по доставке природного газа из Каспийского региона.

Спрос и предложение на европейском газовом рынке: роль России

Если не учитывать кризисный 2009 г., то потребление природного газа в Европе в 2000-е годы росло в среднем на 2,4% в год. Рост потребления был связан, в первую очередь, с переводом значительной части европейских электростанций, работающих на нефтепродуктах, на более чистое газовое топливо. Так, в Греции в 2005 г. доля вырабатываемой на дизельных электростанциях электроэнергии в структуре общей выработки превышала 7%, в 2010 г. же эта доля снизилась до 0,2%¹. При этом доля природного газа в той же структуре выросла с 16% в 2005 г. до 22% в 2010 г.

Общий объем потребления природного газа в Европе² составил в 2010 г. 563 млрд куб. метров, что на 6,2% выше уровня 2009 г. и даже превышает показатель 2008 г. Основным внешним поставщиком газа на европейский рынок продолжает оставаться Россия, однако ее доля в структуре потребления газа в Европе в 2010 г. снизилась до 24,9% (по сравнению с 27,3% в 2009 г. и 29,7% в 2008 г.)³. Очевидно, что российский природный газ при общем росте потребления газа в Европе в 2010 г. потерял значительную часть европейского рынка. Это по большей части связано с политикой диверсификации европейского газового рынка, а также с появлением новых вариантов газовых поставок, включая протяженные подводные газопроводы из Северной Африки и поставки СПГ.

В целом европейские страны можно классифицировать по уровню зависимости от российского газа на независимые и практически независимые (доля российского газа в потреблении – менее 10%), частично зависимые (доля российского газа в потреблении – менее 50%), зависимые и полностью зависимые (доля российского газа в потреблении – более 50%)⁴.

К независимым и практически независимым в 2009 г. относились Испания, Великобритания, Ирландия, Швеция, Португалия, Норвегия. К частично зависимым –

* Дарманов Илья Александрович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ По данным Hellenic Transmission System Operator.

² Рассматриваются государства зарубежной Европы, включая страны Балтии, Турцию и Норвегию, но исключая страны СНГ.

³ Здесь и далее, если не указано иное – данные «BP Statistical Review of World Energy» за ряд лет.

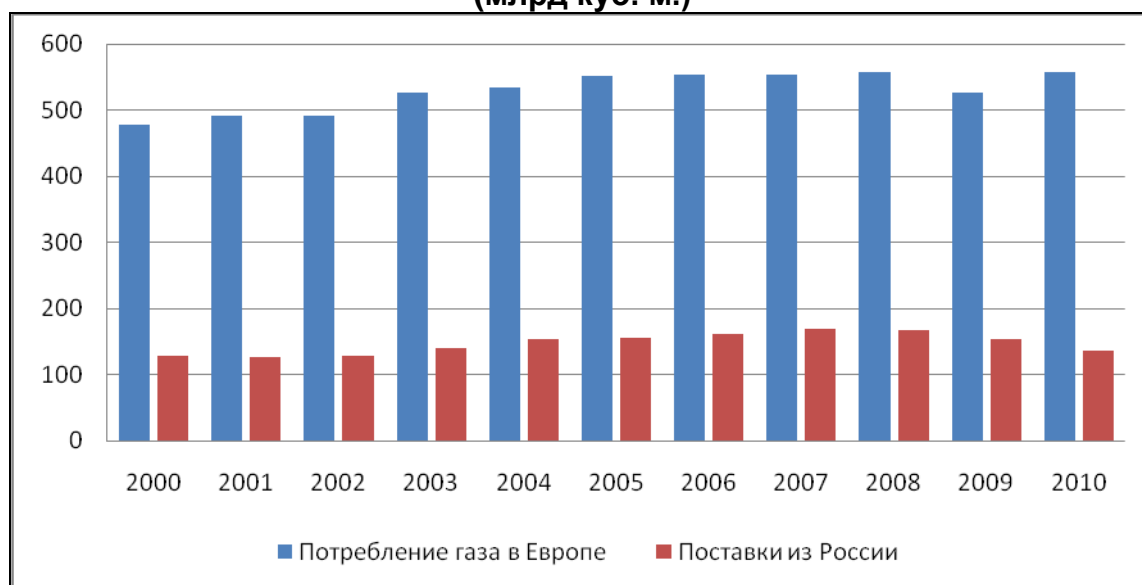
⁴ Классификация по данным: BP Statistical Review of World Energy. June 2010.

Швейцария, Италия, Германия, Нидерланды, Румыния, Франция. К зависимым и полностью зависимым – Словакия, Греция, Чехия, Литва, Латвия, Эстония, Финляндия, Польша, Австрия, Болгария, Хорватия, Венгрия.

Как видно из представленной классификации, наиболее зависимые от российского газа европейские страны расположены в Восточной и Центральной Европе и не имеют регазификационных СПГ-терминалов (за исключением небольшого СПГ-терминала в Греции). Напротив, независимые либо имеют собственные запасы природного газа, либо располагают значительными мощностями по регазификации СПГ (Швеция и Ирландия в данном случае зависят от поставок газа из Норвегии и Великобритании соответственно).

Рисунок 1.

**Потребление природного газа в Европе и поставки из России в 2000-2010 гг.
(млрд куб. м.)**



Современная энергетическая политика ЕС

Власти Европы последние годы предпринимают шаги по усилению безопасности поставок энергоносителей в регион, однако в обстановке падения собственной добычи этого приходится добиваться в основном законодательным путем. Так в ноябре 2010 г. вышла энергетическая стратегия ЕС до 2020 г., согласно которой важнейшими задачами ЕС в энергетической сфере являются обеспечение большей энергоэффективности (повышение эффективности к 2020 г. на 20%) и безопасности поставок, а также дальнейшая либерализация рынка. В плане четко оговаривается сумма, которую к 2020 г. планируется потратить на модернизацию энергетической инфраструктуры – 1 трлн евро⁵.

Если основным методом достижения безопасности энергопоставок видится диверсификация импорта природного газа, то одной из основных мер по либерализации европейского газового рынка является принятие так называемого «Третьего энергетического пакета», который полностью вступает в силу в марте 2012 г. Согласно этому документу, в странах ЕС происходит разделение вертикально интегрированных энергетических концернов и выделение из их состава газотранспортных подразделений. Кроме того, документ налагает ряд ограничений на деятельность компаний-нерезидентов Евросоюза. Так, ни одна добывающая или генерирующая компания, созданная в третьем государстве, не сможет контролировать транспорт-

⁵ См.: Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy. European Commission. Brussels, 10.11.2010.

ные мощности на территории ЕС. Вступление в силу положений «Третьего энергетического пакета» создает предпосылки к ослаблению позиций компании «Газпром» на европейском рынке. При этом выполнение директив ЕС по либерализации газового рынка может привести к:

- сворачиванию инициатив «Газпрома» по получению доступа к газотранспортным и распределительным сетям стран ЕС;
- сокращению объемов поставок газа из России по долгосрочным контрактам, из-за увеличения доли спотовых операций при торговле газом.

Газопроводная сеть Европы

К началу 2011 г. основными трубопроводами, по которым газ из добывающих стран доставлялся в Европу, были:

- норвежская система «Gassled» – крупнейшая в мире шельфовая система газопроводов, по которой газ, добытый на месторождениях Норвегии, поступал в Германию, Великобританию, Францию, Бельгию;
- газопроводы «Transmediterranean» и «Магриб-Европа», по которым газ с гигантского месторождения Хасси-Р’Мель в Алжире поступал на рынки Италии и Испании соответственно;
- газопроводная система по доставке российского газа через газопровод «Ямал-Европа» и системы стран-транзитеров.

Как показали события января 2009 г., для основных потребителей в Европе выгодно снижать влияние транзитных стран на поставки газа. Этим целям призваны служить сразу несколько перспективных проектов, среди которых постройка газопровода «Северный поток» по дну Балтийского моря, а также развитие «Южного газового коридора», представляющего собой сразу несколько альтернативных вариантов поставки газа в Южную и Центральную Европу с месторождений стран Каспийского бассейна (можно выделить проекты «Южный поток», «Nabucco», «ITGI», «Трансадриатический газопровод»).

Для поставки газа из Северной Африки предполагается строительство газопроводов «Medgaz» и «Galsi» непосредственно из Алжира в Испанию и Италию, без транзита через территорию Марокко и Туниса. При этом Северная Африка и Россия обеспечивают природным газом разные региональные группы: если российский газ поставляется главным образом в страны Центральной и Восточной Европы, то африканский импортируется Испанией, Италией, Португалией и южными районами Франции. Таким образом, конкуренция в настоящий момент не слишком сильна, однако с наращиванием транспортных мощностей и ростом реэкспорта газа в другие европейские страны североафриканский газ за счет своей дешевизны неизбежно будет вытеснять российский газ с некоторых региональных рынков. Так, например, Хорватия отказалась продлевать контракт с «Газпромом» на поставку газа в 2011 г. и в настоящее время импортирует газ из Алжира транзитом через Италию и Словению⁶.

Следует отметить, что наращивание трубопроводных мощностей происходит в одно время с наращиванием мощностей по регазификации, так что структура потребления СПГ и природного газа в краткосрочной перспективе изменится незначительно.

Европейский рынок сжиженного природного газа (СПГ)

Одна из основных альтернатив российскому трубопроводному газу для Европы – развитие мощностей по регазификации СПГ. Мощность

⁶ Коммерсант. 17.12.2010.

регазификационных СПГ-терминалов в Европе в конце 2010 г. составляла 173,1 млрд м³ в год, что эквивалентно 21% мировых мощностей. В эксплуатации находилось 20 терминалов, включая 6 в Испании (мощностью 60,0 млрд м³ в год), 4 в Великобритании (45,1 млрд м³), 3 во Франции (25,3 млрд м³), по два в Турции и Италии (соответственно 12,2 млрд м³ и 11,3 млрд м³), по одному в Бельгии (9,0 млрд м³), Греции и Португалии (по 5,2 млрд м³ в год)⁷. При этом в 2010 г. ввод новых терминалов не производился, а основные новые мощности были введены в 2009 г.

СПГ-терминалы на сегодняшний день могут обеспечить до 35% внутреннего потребления газа в регионе. Фактически же доля сжиженного природного газа в потреблении газа в Европе невелика: например, в 2009 г. она не превысила 14%, а уровень загрузки мощностей по регазификации – 40%.

При этом крупнейший европейский потребитель СПГ – Испания, поставки российского трубопроводного газа в которую (равно как и в Португалию) вследствие экономической неэффективности не осуществляются. Всего в Испании и Португалии сосредоточено 38% мощностей по регазификации в Европе и обеспечивается 43% европейского импорта СПГ.

Однако наиболее активное расширение мощностей по регазификации СПГ наблюдается в Италии. В стадии строительства находятся 2 терминала суммарной мощностью 12,0 млрд м³ в год, ввод которых в эксплуатацию намечен до 2012 г. Планы по вводу мощностей по регазификации в Италии хорошо скоординированы с вводом новых заводов по производству СПГ в Катар (31,8 млрд м³ в 2010 г.) и Алжире (12,5 млрд м³ в 2012–2013 гг.) – основных поставщиках СПГ в страну. С учетом возможного восстановления докризисного уровня потребления газа, за счет поставок СПГ может быть обеспечено до 30% внутренних потребностей в газе Италии в 2012 г. (в 2010 г. – только 15%). Дополнительно в стране планируется сооружение 5 регазификационных СПГ-терминалов суммарной мощностью 44 млрд м³ в год в период до 2020 г. При ограниченных темпах роста внутреннего потребления можно ожидать ужесточения конкуренции между российским трубопроводным газом и СПГ не только на территории самой Италии, но и в соседних странах – Словении, Хорватии и Швейцарии.

В Северо-Западной Европе наиболее острая конкуренция характерна для газового рынка Великобритании. При этом увеличение импорта СПГ компенсирует снижение собственной добычи газа в стране.

Характерная особенность газового рынка Великобритании, отличающая его от рынка континентальной Европы – спотовое ценообразование. В результате на уровень цен значительное влияние оказывает не только динамика внутреннего потребления, но и колебания предложения, обуславливающиеся возможностью осуществления как арбитражных поставок, так и реэкспорта СПГ. Арбитраж между Атлантическим и Тихоокеанским бассейнами стал возможен вследствие отсутствия ограничений направлений экспорта в части контрактов на поставку СПГ (в результате поставки СПГ были переориентированы с США, испытывающих снижение спроса на СПГ из-за активной разработки месторождений сланцевого газа, и стран Азии вследствие снижения так называемой «азиатской премии»). В 2010 г. были зафиксированы первые ре-экспортные поставки СПГ из США в Великобританию.

Особого внимания заслуживает строительство в Нидерландах терминал «GATE» мощностью 12,0 млрд м³ в год. Ввод терминала в эксплуатацию состоялся осенью 2011 г. В данном проекте Нидерланды представляют собой не только рынок

⁷ Worldwide LNG facilities. (www.energy.ca.gov).

сбыта СПГ, но и транзитный узел для последующей транспортировки газа на рынки Центральной Европы (в том числе Германии и Австрии) – основные рынки сбыта ОАО «Газпром» в дальнем зарубежье.

Регазификационные СПГ-терминалы Франции расположены как в районе Средиземноморья, так и на побережье Атлантического океана, при этом подавляющая часть импорта производится из Алжира и Египта через средиземноморские терминалы. Учитывая, что поставки российского газа осуществляются в основном в западные и северные районы Франции, потенциальную угрозу для поставок российского трубопроводного газа может нести сооружение терминалов во французских портах Дюнкерк и Антифер суммарной мощностью 19 млрд м³ в год. Однако окончательное инвестиционное решение по данным проектам пока не принято.

Интересны также проекты в Центральной и Восточной Европе – в регионах, практически полностью зависящих от поставок российского газа. Проекты в Литве (г. Клайпеда) и Польше (г. Свиноуйсце) мощностью 3 млрд м³ и 2,5 млрд м³ в год нацелены непосредственно на снижение зависимости от России. Реализация данных проектов (с учетом политических аспектов) представляется реальной, при этом ввод в эксплуатацию обоих терминалов намечен на 2014 г.

Проекты в Юго-Восточной Европе представляются малореализуемыми. Запуск проекта «Adria» в Хорватии мощностью 10 млрд м³ в год неоднократно переносился и в настоящее время его завершение запланировано не ранее 2017 г. Проекты регазификационных СПГ-терминалов «Levan» и «SemanGas» в Албании мощностью 8 млрд м³ и 30 млрд м³ в год соответственно представляются нереализуемыми вследствие отсутствия достаточного спроса на газ в регионе и высокой конкуренции за поставки СПГ с другими проектами в Средиземноморье.

По сути дела, в настоящее время основная конкуренция между российским трубопроводным газом и СПГ наблюдается на рынках Средиземноморья и Северо-Западной Европы. С учетом строящихся и планируемых технологических мощностей по производству и регазификации СПГ в мире следует ожидать дальнейшего усиления конкуренции, способного привести к ослаблению позиций российского трубопроводного газа.

Развитие спотового ценообразования

В последние годы из-за проводимой ЕС политикой по либерализации газовых рынков, а также из-за возрастающей конкуренцией со стороны СПГ, развивается спотовая торговля газом.

Так, в 2009 г. объем торгов на спотовом рынке газа в Европе вырос на 43%, а доля газа, поставленного по таким контрактам, составила 17% от всего европейского потребления. Спотовая торговля природным газом осуществляется как в континентальной Европе (на хабах Зебрюгге, «TTF», «NCG»), так и в Великобритании – на крупнейшем в Европе хабе «National Balance Point».

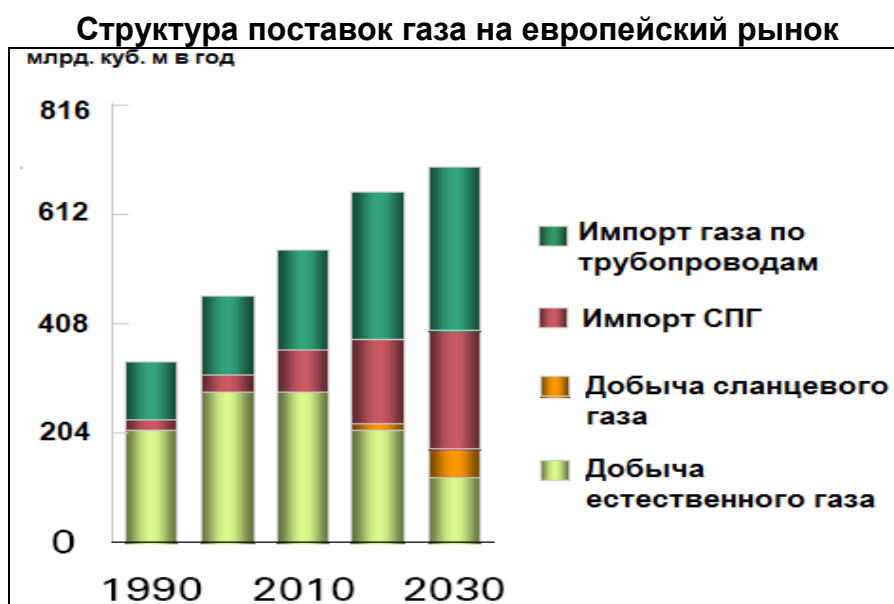
В частности, по спотовым контрактам торгуется часть газа, экспортируемого норвежской компанией «Statoil» и газ по газопроводу «Interconnector» из Великобритании в Бельгию. Из-за развития спотового ценообразования многие европейские потребители просят о пересмотре долгосрочных контрактов, в том числе на поставку газа из России (основной компонент формулы цены этих контрактов – котировки нефтепродуктов). Так, в ноябре 2010 г. итальянская компания «Edison» подала иск против компании «Promgas», представляющей в Италии интересы «Газпрома», мотивируя свои требования тем, что цена газа по долгосрочным контрактам в 2011–2013 гг. принесет компании убытки.

Таким образом, в ближайшей перспективе объем сделок по краткосрочным контрактам на европейском газовом рынке будет расти, а основным внешним поставщикам придется более активно совмещать в своем портфеле как долгосрочные, так и краткосрочные контракты.

Развитие европейского газового рынка в долгосрочной перспективе⁸

До 2030 г. роль природного газа в энергетическом балансе Европы будет увеличиваться. Это связано как с экологическими соображениями (по сравнению с углем), так и с относительной дешевизной ресурса (по сравнению с нефтью). При этом наиболее существенный рост будет отмечаться в электроэнергетическом секторе. В ближайшие годы в Европе продолжится процесс замещения электроэнергетических мощностей, работающих на угле и нефтепродуктах, на мощности, работающие на природном газе. В этом процессе основополагающую роль также играет политика властей, направленная на уменьшение выбросов в атмосферу, и представленная налоговыми выплатами и штрафами. К 2030 г. ожидается, что газ будет обеспечивать более 60% в структуре потребления ископаемого топлива в электроэнергетическом секторе европейских стран, входящих в ОЭСР (в 2010 г. его доля составила около 42%). В целом же в структуре потребления первичных источников энергии рост доли газа будет не столь внушительным, в первую очередь, за счет параллельного развития возобновляемой энергетики.

Рисунок 2.



В структуре поставок газа на европейский рынок все заметнее будет сокращаться доля газа, добытого внутри региона, при росте импортных поставок. Согласно прогнозу «BP», потребление газа странами Европы к 2030 г. составит более 700 млрд м³, из которых менее трети придется на собственные ресурсы. При этом, если доля импортируемого трубопроводного газа будет возрастать стабильно, то доля поставок СПГ будет возрастать темпами, значительно превышающими рост доли импортируемого трубопроводного газа и составит к 2030 г. около 42% от всего импортируемого регионом газа. В настоящий момент на мировом рынке СПГ наблюдается значительное превышение производственных мощностей над используемыми мощностями регазификации, но по мере строительства новых терминалов в Ев-

⁸ На основе материалов «BP Energy Outlook 2030».

ропе и Китае эта диспропорция будет сокращаться и цена СПГ может ощутимо вырасти.

* * *

Подытоживая, можно отметить, что в ближайшие годы структура поставок газа на европейский рынок претерпит значительные изменения: все большую роль в ней будут играть поставки СПГ, при сохранении доли трубопроводных поставок и снижении собственной газовой добычи. При этом в структуре трубопроводных поставок доля России, несмотря на строительство ряда объектов газовой инфраструктуры, также может сократиться в основном за счет стран Южной Европы, которые все большую часть природного газа планируют получать из Северной Африки и Каспийского региона. В этих условиях диверсификация направлений экспорта природного газа из России может обеспечить дальнейшее развитие российского газового сектора. Поэтому в долгосрочной перспективе необходимо наращивать экспортный потенциал в Азиатском регионе и увеличивать мощности по производству сжиженного природного газа внутри страны (перспективный проект Ямал-СПГ, первую очередь которого планируется ввести в строй к 2016 г.).

Участие России в международных проектах по освоению космоса

Межпланетные программы осуществлялись в СССР и США с начала 1960-х годов. В центре исследований находились три ближайшие к Земле планеты – Венера, Луна и Марс. По запускам автоматических межпланетных станций Советский Союз лидировал в изучении Венеры, а полеты к Марсу лучше удавались США. На счету СССР успешная реализация первых в мире миссий по доставке на спутник Земли дистанционно-управляемого самоходного аппарата и возврату лунного грунта. США осуществили выдающийся пилотируемый полет с посадкой астронавтов на лунной поверхности, который до сих пор никто не смог повторить. Американские космические аппараты совершали успешные дальние полеты в межзвездное пространство к астероидному поясу и кометам, планетам Юпитер, Сатурн, Меркурий, Уран, Нептун. Эти и многие другие проекты осуществлялись во времена противостояния двух космических держав. Международное партнерство носило блоковый характер и в основном концентрировалось по линии Запад-Восток. Постепенно из тени космического соперничества СССР и США на международной космической арене стали появляться новые участники космической деятельности. К середине 1980-х годов свои первые межпланетные проекты запустили страны Европейского космического агентства (ЕКА) и Япония. Постепенно повышенный интерес к исследованиям Солнечной системы стали проявлять и другие государства, которые смогли в сравнительно короткие сроки создать собственную инфраструктуру и преуспеть по некоторым направлениям космонавтики, что предоставило им возможность заявить о своих амбициях. Вопросы освоения космоса все чаще становятся предметом широких обсуждений на международном политическом уровне и в ближайшие десятилетия будут формировать повестку международной космической политики. Спустя более 30 лет с момента успешного выполнения американской лунной программы космическими агентствами США, России, Евросоюза, Китая и Индии озвучены планы по покорению в 2020-х годах Луны, а затем в 2030-х годах Марса.

Освоение космического пространства как международный проект

В отличие от предшествующего периода абсолютного доминирования сверхдержав, с началом третьего тысячелетия космос трансформируется в инструмент международного сотрудничества, символом которого становится Международная космическая станция (МКС), объединяющая усилия пяти участников проекта – США, России, ЕКА, Канады и Японии. МКС – хороший пример эффективного взаимодействия государств в деле освоения космоса.

По мнению сотрудников Института космических исследований РАН, «сегодня мы становимся свидетелями начала нового этапа космической деятельности человека – первого шага освоения Солнечной системы»¹. В соответствии с договорами и принципами ООН «исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и являются достоянием всего человечества»². Таким образом, космическое пространство, включая все небесные тела, не подлежит национальному присвоению путем провозгла-

* Усиков Денис Александрович – аспирант Института Европы РАН.

¹ Зеленый Л.М., Захаров А.В., Закутняя О.В., Санько Н.Ф. Утро. XXI век. Солнечная система: исследование и освоение // Космонавтика XXI века. М.: РТСофт, 2010. С. 63.

² «Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела». Принят Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2222 (XXI), 19.12.1966 г. ST/SPACE/11/Rev.2. Статья I. С. 4.

шения суверенитета или оккупации. Соответственно, перспективные планы, озвученные космическими агентствами, должны иметь исключительно мирный характер и соответствовать духу международного партнерства.

Новый этап освоения космоса связан не только с многомиллиардными затратами, но и с мобилизацией интеллектуальных и технологических ресурсов. Ни одной стране не по силам в одиночку реализовать столь масштабные проекты будущего этапа развития мировой космонавтики – покорения межпланетного пространства Солнечной системы. Это свидетельствует о необходимости сплочения усилий международного сообщества для получения максимальной отдачи от сотрудничества. Чем шире круг партнеров, тем выгоднее осуществлять проекты, совместно разделяя риски и обязательства. Лидерам космических держав следует более рассудительно подходить к развитию взаимовыгодного партнерства в рамках общепризнанных международных институтов, поскольку целью является достижение общечеловеческого прогресса. Международная кооперация становится центральным элементом долгосрочных стратегий в области космоса.

Глобальная стратегия по исследованию космического пространства, принятая в 2007 г. 14 космическими агентствами³, стала первым рамочным документом, координирующим международное взаимодействие в сфере исследования космического пространства, создав основу для дальнейшего сотрудничества. Исследование космического пространства получило формулировку глобального социального проекта, преследующего цель расширить присутствие человечества в космическом пространстве. В стратегии приводятся доводы в пользу возвращения на Луну, важности исследования Марса и других планет Солнечной системы. В ней утверждается, что тесная координация национальных и международных усилий может сделать освоение космоса более эффективным и доступным для всех участников⁴.

Стоит также отметить и ряд других международных платформ, предназначенных для обмена информацией, стратегическими планами, а также для поддержания международного сотрудничества с целью получения максимальной пользы от всех миссий по покорению космоса с участием представителей всех космических агентств и важнейших научных институтов. Это Основная международная рабочая группа по исследованию космического пространства, Международная рабочая группа по исследованию Марса и Международная рабочая группа по исследованию Луны.

Значение межпланетных программ и интересы России

Реализация межпланетных миссий открывает новые горизонты и дает существенный импульс для прогресса по многим направлениям глобального развития.

Во-первых, особое место занимает трансформация мировоззрения и общественного мышления вследствие расширения границ жизнедеятельности человека за пределами Земли. Покорение людьми космоса на начальных этапах не имело определенного прикладного характера, однако ознаменовало смену мировоззренческих представлений в обществе. По мнению доктора философских наук А.Д. Урсула, «достижения науки и техники в познании Вселенной, их общенаучное, общетехническое и народнохозяйственное значение выдвигают философско-мировоззренческие проблемы космонавтики на передний план»⁵. Другими словами, научно-технологический прогресс заставляет более внимательно подходить к процессу выработки не только технического, но и философского обоснования норм, принципов,

³ Австралия, Великобритания, Германия, Франция, Италия, Индия, Китай, Канада, Россия, Южная Корея, Украина, США, ЕКА и Япония.

⁴ The Global Exploration Strategy The Framework for Coordination. April 2007. P. 6.

⁵ Урсул А.Д. Мировоззрение и космонавтика // Человечество, Земля, Вселенная (Философские проблемы космонавтики). М., Мысль, 1977. С. 144–154.

целей и задач космической деятельности. Академик Л.В. Лесков одним из первых в отечественной литературе постарался теоретизировать вопросы эволюции земной цивилизации после ее выхода в космическое пространство. Являясь ведущим специалистом, занимающимся изучением теоретических закономерностей и путей развития космических цивилизаций, он полагал, что цивилизацию, количественные характеристики творческой, преобразующей деятельности которой достигли космических масштабов, логично называть космической⁶. Пока еще рано говорить, что активная космическая деятельность распространилась дальше околоземной орбиты, однако есть основания считать нашу цивилизацию космической на начальном пути своего становления. Ее прогресс приведет к усилению материальных и духовных процессов, к становлению нового типа мировоззрения, в центре которого окажутся общечеловеческие ценности.

Во-вторых, важную роль играет научно-исследовательский потенциал программ изучения планет Солнечной системы и Вселенной. Полученные в ходе исследований результаты расширяют базу знаний о происходящих на Земле процессах и кардинально изменяют представления о планете. Научные открытия, сделанные с помощью космических аппаратов и автоматических межпланетных станций, внесли весомый вклад в формирование более структурированной картины окружающего мира и углубили познания о других планетах Солнечной системы, что послужило стимулом для эволюционного развития человечества.

В-третьих, разрабатываемые для межпланетных полетов технологии имеют высокое прикладное значение на Земле, поскольку объединяют в себе множество инновационных процессов. «Возврат» космических технологий в промышленный сектор оказывает благоприятное воздействие на рост экономики и инноваций, конкурентоспособность технологического и производственного секторов.

В-четвертых, поставленные научно-технические задачи выведут на первый план инвестиции в человеческий капитал, поскольку разработка перспективных технологий, как и развитие фундаментальных наук, напрямую зависит от интеллектуального потенциала и кадрового ресурса. Без наличия квалифицированного научного и инженерного сообществ невозможно ни создать высокие технологии, ни преуспеть в научных открытиях. Причем фундамент должен основываться на системе мотивации молодежи и развитии преемственности поколений. Государственная политика, таким образом, приобретает социальную направленность и ставит задачи создания благоприятных социально-экономических условий. Увеличивается финансирование в науку, образование, НИОКР и наукоемкие отрасли промышленности параллельно с повышением уровня благосостояния в обществе.

В-пятых, космос способен объединить международные усилия в достижении общечеловеческих целей. Причин тому несколько. В первую очередь большое значение имеют новые вызовы и угрозы, возникающие как из космоса (астероидно-кометная опасность), так и в космосе (загрязнение космической среды). Решение проблем возможно только коллективными действиями. Осуществление масштабных космических проектов требует значительных интеллектуальных, научно-технических и экономических затрат. Новый этап развития космонавтики связан с повышенными рисками (финансовыми и технологическими), поэтому максимально возможное их снижение будет положительно сказываться на всем проекте.

И наконец, в-шестых, будущий этап освоения космоса может вполне обоснованно иметь экономический эффект. Например, Луну рассматривают как потенци-

⁶ Подробнее см.: *Лесков Л.В. Космические цивилизации: проблема эволюции*. М.: Знание, серия «Космонавтика, астрономия», 1985.; *Лесков Л.В. О системном подходе к проблеме космических цивилизаций*. Глава коллективной монографии «Проблема поиска жизни во Вселенной» под ред. В.А. Амбарцумяна, Н.С. Кардашева, В.С. Троицкого. М.: Наука, 1986. С.123–130.

альный объект промышленной и экономической деятельности. Спутник Земли в достатке располагает редким газом гелий-3 (H-3), который рассматривается как один из перспективных источников энергии. Луна также весьма привлекательный инвестиционный проект. В отдаленной перспективе (2030–2040 гг.) на ней могут быть развернуты не только промышленные, но и туристические зоны.

В свете вышеперечисленного российские интересы сводятся к следующему:

- гарантирование статуса космической державы – выход российской космонавтики из протяженного кризиса, сохранение исторических традиций освоения космоса;
- поднятие престижа на международной арене – интенсификация международного сотрудничества, рост инвестиционной привлекательности, имидж современного и инновационного государства;
- трансферт высоких технологий – внедрение космических технологий в промышленный сектор, стимулирование инноваций, укрепление технологической базы;
- инвестиции в науку и образование, призванные сформировать общество, основанное на знаниях, подготовить высококвалифицированные кадры;
- переориентирование экономики – трансформация из ресурсной в наукоемкую, создание благоприятных социально-экономических условий, получение перспективной экономической выгоды;
- вовлечение общественности – рост вдохновения и сплоченности общества.

Роль и место России в освоении космоса

С исторической точки зрения участие России в будущих межпланетных проектах неизбежно, поскольку это направление традиционно занимало центральное место в советских программах освоения космоса. Будучи правопреемницей передового опыта СССР, сегодня Россия обладает весомыми позициями на международной космической арене. Она одна из немногих общепризнанных космических держав, в полном объеме осуществляющих космическую деятельность. Несмотря на рыночные преобразования 1990-х годов, России удалось сохранить накопленный в советские времена производственный, кадровый и технологический потенциал. Не обошлось, конечно, и без потерь. Из-за финансовых трудностей и первоочередностью вывода страны из внутрисполитического кризиса многие космические технологии были утеряны⁷. Тем не менее большой конструкторский опыт и технологический задел позволили России стать важным партнером в международных проектах.

Сегодня Россия удерживает серьезную долю в пилотируемой космонавтике и по крайней мере до 2013 г. эксклюзивный поставщик людей и грузов на МКС. По заявлению президента РКК «Энергия» В.А. Лопоты, завершение строительства российского сегмента планируется на 2015–2016 гг., в составе которого дополнительно к работающим модулям («Заря», «Звезда», «Пирс», МИМ) планируется ввести многоцелевой лабораторный модуль «Наука», узловой модуль, два научно-энергетических модуля, а также периодически обслуживаемый автономно летающий космический корабль⁸. К 2020-м годам по завершению эксплуатации МКС планируется преобразовать российский сегмент станции в орбитальный пилотируемый сборочно-эксплуатационный комплекс. Задачи этого комплекса будут заключаться в выполнении программ космических исследований, отработке российских пилотируемых

⁷ В частности, снизилось количество функционирующих спутников гражданского и военного назначения, закрыта программа «Энергия-Буран», но самым трагичным событием для отечественной космонавтики стала утилизация орбитальной станции МИР.

⁸ Лопота В.А. Космическая миссия поколений XXI века // Общероссийский научно-технический журнал «Полет». 2010. № 7. С. 3–13.

транспортных кораблей нового поколения, создаваемых технологий, космических аппаратов и систем будущего. Возможно, он станет отправной площадкой для старта пилотируемых миссий к другим планетам.

Также в настоящее время ведутся НИОКР по созданию семейств ракетополетчиков нового типа, способных выводить на орбиту полезные нагрузки массой от 1,5 до 35 тонн для ракет типа «Ангара», и от 6,5 до 50 тонн для ракет типа «Русь-М». В перспективе планируется разработать ракеты с грузоподъемностью до 100 тонн, которые предназначены в первую очередь для выведения перспективных пилотируемых и грузовых космических кораблей для дальних полетов в космическое пространство с нового российского космодрома Восточный.

К тому же в России уже начат инновационный проект по созданию транспортно-энергетического модуля на основе ядерной энергодвигательной установки мегаваттного класса, не имеющей мировых аналогов. Проект ориентирован на осуществление масштабных программ по изучению и освоению космического пространства — полеты к дальним планетам, экспедиции на Марс, Лунные базы, а также полеты к астероидам. По заявлению главы Роскосмоса А.Н. Перминова, при достаточном финансировании создать ядерную энергетическую установку можно в течение 6–9 лет⁹.

В астрофизике большое количество открытий осуществляется при непосредственном участии российских ученых, которые сотрудничают и обмениваются научной информацией с ведущими зарубежными исследовательскими организациями. В настоящее время они достаточно активно участвуют в пяти программах космических исследований с использованием отечественных научных комплексов, установленных на зарубежных орбитальных и межпланетных космических аппаратах («Интеграл», «Марс Одиссей», «Марс Экспресс», «Лунный орбитальный разведчик», «Венера Экспресс»).

Федеральная космическая программа на 2006–2015 гг. предусматривает разработку аппаратов, не имеющих аналогов в программах других стран, включая США, Японию, Китай и Индию и ЕКА. В предстоящем десятилетии Россия планирует осуществить целый ряд новых важных космических проектов изучения Солнца, планет и малых тел Солнечной системы, которые будут реализовываться в тесном международном сотрудничестве («Фобос-Грунт», «Венера-Д», «Марс-НЭТ», «Луна-Ресурс», «Луна-Глоб», «Меркурий-II», «Лаплас-Европа-II», «Резонанс», «Интергелиозонд», «Спектр-Радиоастрон», «Спектр-Рентген-Гамма», «Спектр-УВТ»)¹⁰. Эти проекты позволят обеспечить российских ученых необходимой аппаратурой для осуществления фундаментальных астрофизических исследований и вновь (после почти 20-летнего перерыва) вернуть стране статус могущественной научной космической державы. Тем не менее стоит опасаться производственно-технических рисков, сказывающихся на качестве аппаратуры, как это случилось с запущенным в 2009 г. российским космическим аппаратом «Кронос-Фотон», который не отработал и трети от запланированного срока эксплуатации.

Таким образом, Россия играет важную роль и занимает решающее место в освоении космоса. Без партнерства с ней значительно возрастут риски, ослабнет общий потенциал, возникнет дублирование функций и увеличатся издержки. В то же время и Россия не сможет отказаться от международного сотрудничества, поскольку у нее нет достаточных финансовых ресурсов для реализации проекта в одиночку, не хватает ряда технологических средств, которые имеются в наличии у партнеров по космосу.

⁹ Перминов: ядерные двигатели позволят слетать на Марс за 2-4 месяца // РИА Новости – Наука и технологии. 29.09.2010.

¹⁰ Россия планирует осуществить в грядущее 10-летие ряд новых важных проектов изучения планет Солнечной системы – глава Роскосмоса // ИТАР-ТАСС. 17.11.2010.

Особенности российской космической политики

В целом российская космическая политика (РКП) направлена на сохранение статуса ведущей космической державы и соблюдение государственных интересов в деле исследования и использования космического пространства, включая выполнение всех международных обязательств. Выработка основ космической политики осуществляется непосредственно президентом, правительством и Советом безопасности РФ. По сложившейся традиции большинство основополагающих документов имеют секретный характер и недоступны для ознакомления с ними общественности¹¹. Отдельные выводы о планах и устремлениях России в космосе возможны, лишь основываясь на незначительных имеющихся в открытом доступе данных и материалах СМИ с высказываниями официальных лиц. Это в свою очередь сказывается на вовлеченности общества и его осведомленности относительно целей и задач РКП. Возможно, аналогичная ситуация будет и с Космической доктриной, определяющей позицию России по освоению Луны, Марса и других близких к Земле объектов, о разработке которой в конце 2010 г. объявила Администрация президента РФ¹².

Исходя из Федеральной космической программы, приоритетная цель России – использовать космическое пространство для решения задач в экономической, социальной, научной, культурной и других областях деятельности, а также в обеспечении безопасности и обороны страны¹³. Однако качественных результатов выполнения программы пока не достигнуто практически ни по одному из направлений. Причина тому – системные проблемы российской космонавтики и недостатков РКП:

- неэффективность государственного управления космической отраслью и отсутствие спланированной промышленной политики;
- неудовлетворительный уровень финансирования проектов и отсутствие контроля расходования бюджетных средств;
- износ космических технологий и технологическое отставание по ряду направлений от основных конкурентов;
- низкая производственно-техническая дисциплина и высокий дефицит молодых кадров;
- зависимость от международной кооперации и неравноправное международное сотрудничество;
- отсутствие частно-государственного партнерства и негосударственных участников в космической отрасли;
- уклон в сторону коммерциализации космической деятельности и превращение ее в «предпринимательство», ущемляющее национальные интересы;
- фактическое отсутствие собственных научно-исследовательских космических аппаратов.

Вышеперечисленные проблемы могут привести к потере лидирующих позиций России в космонавтике, вызвать стагнацию в отрасли, и, как результат, Россия останется за рамками будущих международных программ. Все зависит от решительности действий со стороны государства. Определенные шаги уже предпринимаются – начата масштабная модернизация, ведутся разработки перспективных ракетных технологий, энергетических и транспортных систем, собственного научного оборудования, новых видов космических аппаратов. Однако этого недостаточно для реализации амбициозных планов покорения космоса. По мнению Б.Е. Чертога, «для того

¹¹ Например: «Основы политики РФ в области космической деятельности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегия развития ракетно-космической промышленности на период до 2015 года», «Концепция развития пилотируемой космонавтики на период до 2040 года» и др.

¹² Будущее российской космонавтики обсудили в Угледорске // РИА «Ореанда». 13.11.2010.

¹³ Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы. Утверждена постановлением правительства РФ от 22 октября 2005 г. № 635.

чтобы российская космонавтика вошла в будущем хотя бы в первую пятерку, необходимы радикальные жесткие социально-политические реформы»¹⁴. Российской космонавтике необходима стратегическая перспектива, для чего государству нужно разработать долгосрочную стратегию и национальную идею, объединяющую общей целью миллионы людей.

Стратегия России в современных реалиях

Необходимость принятия комплексной стратегии России по исследованию и использованию космического пространства, регулирующей весь комплекс вопросов, продиктована временем. С каждым годом возрастает конкуренция со стороны новых акторов, проявляющих заметную активность и постепенно догоняющих в развитии. Потеря позиций в космосе угрожает не только политическому, экономическому и социальному прогрессу, но и безопасности и обороне, международному статусу страны. Космическая отрасль развивается не так интенсивно, как ей следовало бы, и явно не так, как она развивалась в советский период, когда государство в меньшей степени заботилось о стоимости программ по сравнению с результативностью работ. Для достижения намеченных целей и решения перечисленных выше проблем крайне необходимо на государственном уровне уделять космонавтике больше внимания. При разработке космической стратегии акцент нужно сделать на следующих вопросах: повышении эффективности государственного управления; обеспечении строгого контроля над расходованием ресурсов; развитии долгосрочной промышленной политики; увеличении инвестиций в НИОКР, науку и образование; ускорении разработки перспективных технологий; создании благоприятных социально-экономических условий; привлечении новых кадров и агитационной работе с молодежью; активизации информационной политики.

В текущем столетии космическая тема должна стать частью национальной идеи России. Учреждение национальной программы и повышение к ней внимания со стороны общественности определяют будущее положение России в освоении космоса. Это будет способствовать развитию многих направлений в промышленности и науке, позволит создать новые передовые технологии и существенно улучшить жизнь людей.

* * *

Таким образом, можно сделать следующие выводы относительно участия России в международных проектах по освоению космического пространства. Во-первых, Россия, безусловно, важный актор современной космической деятельности. Она обладает комплексом базовых технологий и системой научно-технических решений, что делает ее потенциальным партнером в деле освоения космоса. Во-вторых, Россия принимает активное участие в международном сотрудничестве, осуществляя взаимодействие с другими государствами в рамках всех существующих консультационных институтов, предназначенных для выработки стратегии совместной космической деятельности. В-третьих, российские инициативы по разработке не имеющих аналогов перспективных пилотируемых и роботизированных технологий, безусловно, повышают ее роль и позволяют в будущем занять решающее место в освоении космоса. Тем не менее, в интересах гарантирования своего статуса и выполнения всех международных обязательств России необходимо уделить пристальное внимание государственному регулированию космической отрасли, решить системные проблемы в отечественной космонавтике и принять долгосрочную стратегию национальной космической деятельности, включающую вопросы освоения космического пространства.

¹⁴ Чертог Е.Б. Космическая эра. Прогноз до 2101 года // Космонавтика XXI века. М.: РТСофт, 2010. С. 22.

Механизм государственно-частного партнерства в России: возможные перспективы развития морской инфраструктуры

Форма и результат взаимодействия государства и частного сектора – индикатор эффективности и зрелости экономики и страны. Еще в Древнем Иране (VI в. до н.э.), Древней Греции и Древнем Риме (IV в. до н.э.) существовала система откупов, предполагавшая передачу государством за установленную плату на определенных условиях права взимать налоги и другие государственные доходы. Такая система – по существу прообраз концессий¹, ставшая в средние века одним из важных источников первоначального накопления капитала.

В современной экономической литературе термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП, Public-Private Partnerships²) появился в 1980-е годы. В этот период проходила либерализация предприятий естественно-монопольных секторов: коммунальных сетей (газо-, водо-, тепло-, электроснабжение), транспорта, электроэнергетики. Наиболее активными сторонниками передачи объектов госсобственности и прав на предоставление общественных услуг частным компаниям в тот момент выступили Великобритания, Швеция, Ирландия, Франция, первыми в Европе приступившие к созданию законодательной среды и органов управления ГЧП³.

Возникновение ГЧП в США датируется более ранним периодом. Уже к 1950-м годам существовали и активно использовались фонды государства и частного сектора для развития образовательных программ, предоставления коммунальных услуг. К 1960-м годам данные фонды эволюционировали в государственно-частные совместные предприятия с целью модернизации и перестройки городов⁴.

Основой для современного понимания ГЧП служат положения теории смешанной экономики, государственного регулирования и общественного сектора экономики⁵. ГЧП имеет широкий спектр различных форм: государственные контракты, аренда государственной собственности, совместные государственно-частные предприятия, соглашения о разделе продукции. Наиболее комплексной и перспективной формой сотрудничества при осуществлении крупных, капиталоемких проектов является концессия (см. рис. 1). Ключевые элементы концессионных ГЧП:

1. Долгосрочный контракт («ГЧП-контракт») между государством и частным сектором.
2. Проектирование, строительство, финансирование и управление объектами государственной инфраструктуры («Объект») частным сектором.
3. Платежи в пользу частного сектора в течение срока действия ГЧП-контракта, со стороны государства или конечного потребителя Объекта или услуг.
4. Нахождение Объекта в собственности государства или переход в собственность по истечении действия ГЧП-контракта.

* Никода Кирилл Владимирович – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ Бруссер П.А. Опыт и особенности реализации РРР в России: экономический обзор. Мастер-класс. – 1-3 июня 2010 г. Институт Адама Смита: 6-й международный форум «Транспортная Инфраструктура России».

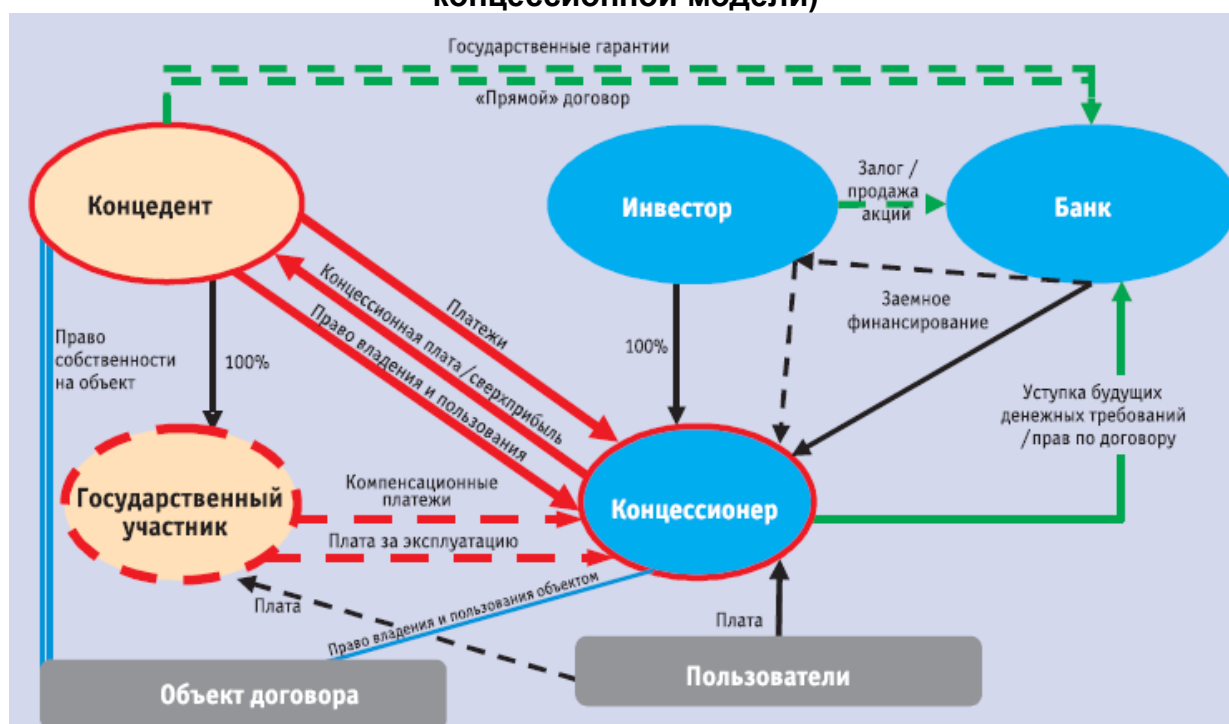
² Данный перевод, используемый в статье, более точно отражает место государства в новой для него системе отношений.

³ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. № 2. С. 62–71.

⁴ Yescombe E.R. Public-Private Partnerships. Principles of policy and Finance. London: Yescombe Consulting Ltd., 2007.

⁵ Варнавский В.Г. Место и роль государственно-частного партнерства в системе экономических категорий: попытка системного анализа (www.econorus.org/consp/files/x3yb.doc).

Возможная схема реализации проекта ГЧП в сфере транспорта (на примере концессионной модели)



Источник: Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». М.: Ассоциация Менеджеров, 2007.

Таким образом, ГЧП представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг при сохранении контролирующей и регуливающей роли государства⁶.

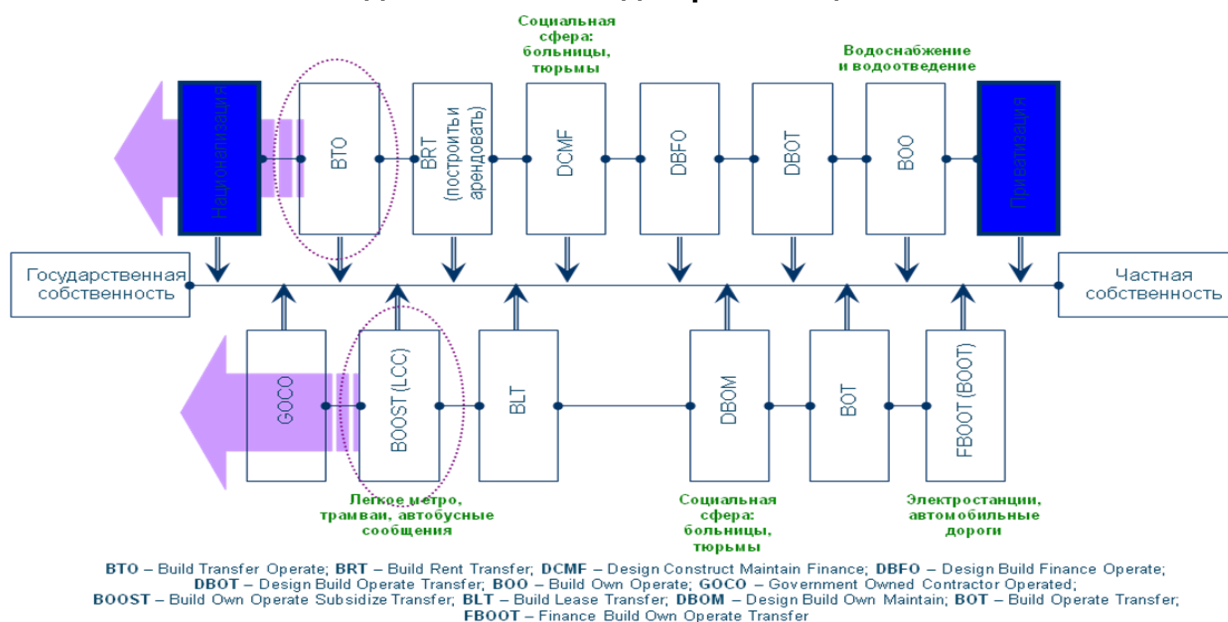
В международной практике выделяются несколько видов соглашений, на основании которых реализуются проекты ГЧП (см. рис. 2):

- BOT (Build – Operate – Transfer) – «Строительство – управление – передача» – классический вариант концессии. Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;
- BTO (Build – Transfer – Operate) – «Строительство – передача – управление» – классическая концессия. Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионеру;
- BOO (Build – Own – Operate) – «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности. Срок действия эксплуатации не ограничивается;
- BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Строительство – владение – управление – передача» – владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства.

⁶ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.

Рисунок 2.

Виды соглашений для реализации ГЧП

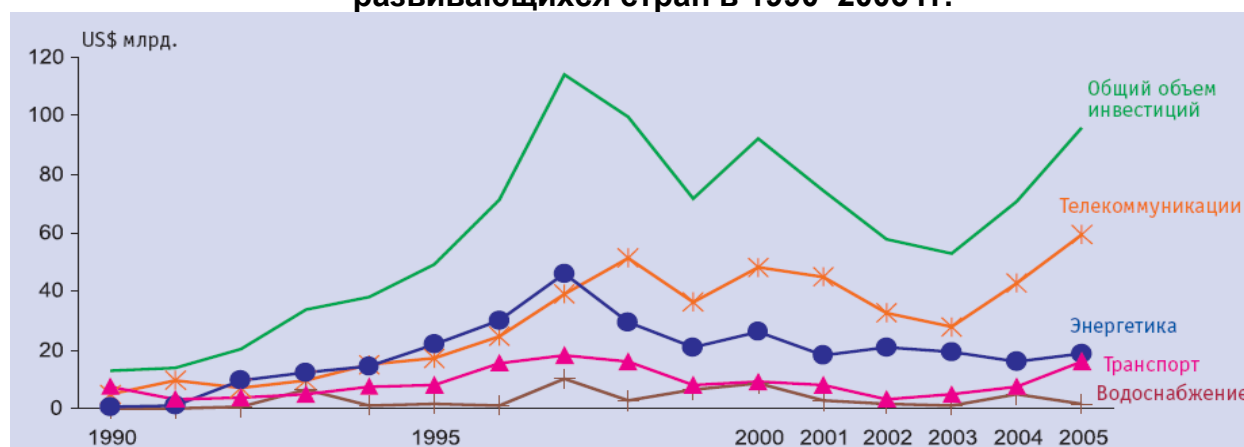


Источник: Бруссер П.А. Указ.соч.

Ключевой аспект любого партнерства – согласование целей и интересов каждой из сторон. Активизация процесса использования частного капитала в финансировании развития инфраструктуры обусловлена влиянием двух разнонаправленных факторов: недостатка ресурсов у государства и наличия ресурсов у бизнеса. Последствия мирового финансового кризиса могут стимулировать взаимодействие сторон путем применения механизмов ГЧП, так как потребности в современных и технологичных объектах постоянно увеличиваются, особенно в развивающихся странах (см. рис. 3). Государство имеет возможность обеспечения бизнеса благоприятными условиями для развития инфраструктурных проектов посредством предоставления, к примеру, земли под возводимые объекты инфраструктуры, выдачи лицензий, а также содействия за счет финансово-экономических рычагов – субсидий, гарантий, других видов поддержки.

Рисунок 3.

Динамика инвестиций в инфраструктурные проекты развивающихся стран в 1990–2005 гг.



Источник: Материалы конференции «Инвестиционные возможности России. Принципы и риски государственно-частного партнерства», Москва, 21 ноября 2006 г.

Частный сектор располагает большей мобильностью использования финансовых ресурсов, способен быстро и эффективно внедрять технологические нововведения, однако не всегда обладает доступом к традиционно государственным сферам компетенции, либо риски деятельности оказываются очень высокими. Поэтому крайне важен фактор доверия и заинтересованности всех сторон в реализации инфраструктурных проектов, ведь в самой концепции ГЧП заложено противоречие: у государства существуют обязательства перед обществом и соответствующие расходы, а у частного сектора – интересы извлечения прибыли.

Заинтересованность государства в ГЧП заключается в перекладывании и/или разделении бремени расходов с частным сектором по инвестированию и эффективному развитию объектов государственного имущества, в использовании опыта и профессионализма специалистов частного сектора, а также в получении дополнительных доходов в бюджет (арендные, концессионные платежи). С социальной точки зрения к положительным результатам партнерства можно отнести повышение качества обслуживания, снижение налоговой нагрузки, решение наиболее острых социально-экономических проблем.

Бизнес в свою очередь получает в долговременное управление государственные активы, часто на льготных условиях (например, в сфере коммунальных сетей). Инвестируя в проекты ГЧП, частная компания имеет достаточные гарантии возврата вложенных средств, поскольку государство, как ее партнер, несет определенные риски, а в отдельных случаях (проекты в сфере водо-, газо-, теплоснабжения) субсидирует своего бизнес-партнера из бюджета при условии повышения им качества обслуживания. Более того, бизнес, обладая хозяйственной свободой в проектах ГЧП, может за счет повышения производительности труда и нововведений увеличивать прибыль. Для выполнения всех вышеперечисленных задач необходимо наличие политической воли государства, институциональной среды и нормативно-правовой базы.

Из всех европейских государств, вступивших на путь ГЧП, наиболее глубокие институциональные преобразования произошли в Великобритании. В 1992 г. правительство Дж. Мейджора объявило о новой концепции управления государственной собственностью – «Инициативе частного финансирования» (Private Finance Initiative – PFI). Суть концепции заключалась в том, чтобы в рамках соглашений о партнерстве передать бизнесу права финансирования строительства, эксплуатации, реконструкции, управления государственными объектами производственной и социальной инфраструктуры. За 1992–2001 гг. в стране было реализовано более 400 проектов партнерства в рамках PFI⁷. Подобные соглашения были подписаны в различных секторах хозяйства, включая транспортную инфраструктуру, информационные технологии и НИОКР, защиту окружающей среды, градостроительство, правительственные здания и сооружения⁸.

Для России концепция ГЧП сравнительно новый инструмент объединения усилий государства и бизнеса при реализации различного рода крупных инфраструктурных проектов. Необходимость модернизации и поиска инструментов для ее реализации подтверждается данными Министерства экономического развития РФ (МЭР). За период 1990–2009 гг. на строительство объектов инфраструктуры в России расходовалось в среднем 2,3% ВВП (в среднем по миру – 4,5%). По качеству инфраструктуры Россия занимает 86-е место в мировом рейтинге из 133 по состоянию на 2009 г. (автомобильные дороги – 118-е, железные дороги – 33-е, порты – 87-е, аэропорты – 92-е место). От 60 до 80% производственных фондов в среднем

⁷ *Gerrard M.B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // *Finance & Development*. 2001. No 3.

⁸ *Варнаевский В.Г.* Государственно-частное партнерство в Европе...

по стране морально устарели и физически изношенны⁹, половина железнодорожных путей была впервые проложена до 1916 г., а уровень износа инфраструктуры в российских аэропортах варьируется от 40% до 100%. При этом доля инвестиций в основной капитал в 2005 г. составляет 18% ВВП (преимущественно в нефтегазовый сектор), в то время как в странах, сохранявших высокие темпы роста, этот показатель обычно достигает 25% и выше¹⁰. МЭР в 2009 г. оценивал потребность в инвестициях в инфраструктуру России в 1,2 трлн долл. США до 2015 г. и 6,8 трлн долл. до 2030 г.¹¹

В 2008 г. в России было построено 2 500 км всех типов дорог (в Китае – 53 600 км). По сравнению с Канадой, с населением 32 млн чел., в России автодорог в 2,6 раза меньше, и почти все находятся в неудовлетворительном состоянии. Показатель стоимости строительства узких двухполосных дорог в России на 21% выше американских и шведских аналогов, а четырехполосных дорог на 52%¹².

Развитию концепции ГЧП предшествуют формирование институциональной среды и соответствующей нормативно-правовой базы. В институциональной среде создание Инвестиционного фонда РФ¹³ и Российской венчурной компании стало важным политическим показателем интереса государства к развитию ГЧП. Помимо этого были утверждены особые экономические зоны (ОЭЗ) четырех типов: промышленно-производственные; технико-внедренческие; туристско-рекреационные, портовые.

На федеральном уровне для строительства инфраструктурных объектов могут привлекаться средства Инвестиционного фонда, бюджет которого на 2006 г. составил 69,7 млрд руб., на 2007 г. – 72 млрд руб. Строительство части инфраструктуры проекта возможно также за счет средств Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), с привлечением доли регионального бюджета, использования мотивационных механизмов (льготы по налогам на прибыль и имущество, субсидирование части процентной ставки по кредиту). Факт появления подобных комплексных механизмов господдержки формирует новое пространство для взаимодействия и возможностей в сфере развития инфраструктуры. Функция управления ГЧП возложена на Министерство экономического развития РФ, где за эти проекты отвечают несколько департаментов: инвестиционной политики, социально-экономического развития и ОЭЗ. Министерство финансов РФ анализирует проекты, привлекая инвестиционных консультантов для проведения экспертизы, далее, после прохождения всех процедур и утверждения инвестиционного проекта, начинается его финансирование. Помимо этого, отраслевые министерства, к которым могут быть прикреплены проекты ГЧП, также проявляют инициативу в создании собственных подразделений в области ГЧП. Отсутствие единой системы управления – одна из основных причин, сдерживающих развитие системы ГЧП в России.

Еще одним противоречием между Положением об Инвестиционном фонде и федеральный закон «О концессионных соглашениях» при частичном финансировании Инвестфондом концессионного проекта является существование двух конкурсов на один проект: на предоставление финансирования и собственно на реализацию проекта. Обращение в Инвестфонд затруднительно, пока не определен конкретный концессионер. В то же время выигрыш концессионного конкурса без решения Ин-

⁹ Министерство экономического развития Российской Федерации (www.economy.gov.ru).

¹⁰ Доклад Всемирного Банка об экономике России, 2006 г. (www.worldbank.org).

¹¹ Бруссер П.А. Указ.соч.

¹² Колини Г., Чичканова К. Федеральное и региональное законодательство о ГЧП: актуальное состояние и тенденции. – 1-3 июня 2010 г. Институт Адама Смита: 6-й международный форум «Транспортная Инфраструктура России».

¹³ Утвержден Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации».

вестфонда на поддержку проекта также может оказаться проблематичным. Высокий «барьер входа» (проекты от 5 млрд руб.) и необходимость доказывать, что проект невозможно реализовать без господдержки – существенно ограничивают возможности развития ГЧП в менее масштабных, но не менее значимых проектах.

Параллельно с закладываемым институциональным фундаментом и определением самой концепции ГЧП, в России осуществляется разработка и внедрение нормативно-правового обеспечения собственных схем ГЧП. В настоящее время деятельность в рамках ГЧП регулируется как общим законодательством (Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс, Градостроительный кодекс, Налоговый кодекс, Закон о тарифах, Земельный и Лесной кодексы РФ, антимонопольное законодательство), так и специальными законами. Одним из законов, который регулирует в России деятельность предприятий в сфере инфраструктуры, является федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», не трактующий основной вопрос любой хозяйственной деятельности – о праве собственности. Вводя определение «естественная монополия» (ст. 4), в законе не упомянуты категории «государственная собственность», «федеральная собственность» и, соответственно, не оговорена процедура передачи прав на эту собственность частному сектору. Данный пробел частично восполнен в Земельном кодексе РФ (ст. 87, п. 4.), где используется понятие «федеральная собственность» в соответствии со ст. 71 Конституции РФ.

К специальным законам можно отнести федеральные законы «О концессионных соглашениях», «О свободных экономических зонах», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. Т 694 «Об инвестиционном фонде РФ», а также отраслевые законы и нормативно-правовые акты: федеральный закон №29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», законопроекты о платных автомобильных дорогах и о магистральном трубопроводном транспорте.

На региональном уровне первыми были приняты закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»; а также в Республике Дагестан (с 2008 г.) и Республике Калмыкия (с 2009 г.). Готовятся такие нормативные акты и в ряде других субъектов РФ¹⁴. Однако в целом, для регионов Российской Федерации вопрос о правовом обеспечении ГЧП остается открытым.

В июне 2010 г. были внесены изменения в федеральный закон «О концессионных соглашениях», направленные на стимулирование развития концессионных соглашений преимущественно в коммунальном хозяйстве, на снижение инвестиционных рисков для частного капитала. В частности, устранены административные барьеры в процессе передачи в концессию имущества, находящегося в хозяйственном ведении у муниципальных и государственных унитарных предприятий; снижены инвестиционные риски, связанные с возвратностью капитала и правилами регулирования; появилась возможность для концессионеров привлекать заемный капитал под обеспечение соглашения, а также предусмотрена возможность трансформации аренды в концессию¹⁵.

Дальнейшая доработка закона должна быть направлена на определение механизма разделения возможных рисков между сторонами, на урегулирование исключительных коммерческих прав концессионера на объект концессии, а также прав

¹⁴ Государственно-частное партнерство. Теория и практика: Учебное пособие. М.: Издательский дом ГУ – ВШЭ, 2010.

¹⁵ Министерство экономического развития РФ. (www.economy.gov.ru/minec/documents/vostrebdocs/doc20100607_02).

третьих лиц на ведение бизнеса на территории объекта концессии. Важнейшие положения о получении концессионером платы за эксплуатацию объекта от концедента, а не от конечного пользователя и возможности заключения концессионных соглашений с целью привлечения для управления государственным имуществом частных нематериальных инвестиций (например, в виде управленческих технологий) также отсутствуют.

В Великобритании нормативная база регулирует все многообразие контрактных отношений в транспортной сфере. Очевидно, что невозможно по одним и тем же правилам строить аэропорты, автомобильные дороги, трубопроводы и осуществлять поставку и эксплуатацию линий электропередач. Безусловно, правовое регулирование разных по своей природе объектов существенно разнится. Согласно концессионному законодательству собственность на объект всегда сохраняется за государством. Закон позволяет закрепить достаточное количество гарантий частному инвестору внутри концессионного соглашения.

Реализация инвестиционных проектов всегда сопряжена с многообразием и различными уровнями рисков, которые каждая из сторон, вступающих в партнерство, оценивает, согласовывает и распределяет ответственность между собой в зависимости от компетенции. Неверно оцененные на этапе разработки проекта риски могут приводить к серьезным негативным последствиям на стадии реализации, вызывая приостановку, реструктуризацию, вплоть до прекращения проекта и судебных тяжб¹⁶.

Теоретически ГЧП призвано снизить риски, как для государства, так и для частного сектора, повысив тем самым шансы на успех крупных проектов (см. рис. 4). Риски частного сектора связаны с работой государственных органов власти, участием государства как партнера в проектах ГЧП, с протестами населения, общественных и международных организаций. Помимо этого необходимо учитывать бизнес-риски самих проектов ГЧП.

Рисунок 4.



Источник: Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве»...

По оценкам экспертов, наибольший интерес у представителей частных компаний вызывают проекты в сфере развития транспортной инфраструктуры. На момент написания статьи финансовое закрытие реализовано по следующим российским концессионным проектам: участок трассы М1 «Беларусь» (выход на МКАД в объезд

¹⁶ Государственно-частное партнерство...

г. Одинцово), участок трасы М10 (Москва – Санкт-Петербург, 15-й – 58-й км), аэропорт Пулково¹⁷. К начатым общегосударственным инвестиционным проектам относятся: «Реконструкция участка Оунэ-Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань»¹⁸ (инвестор ОАО «РЖД» – 42,3 млрд руб., Инвестфонд – 17,3 млрд руб.); строительство и последующая эксплуатация многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту Усть-Луга (инвестор ОАО «Компания «Усть-Луга» – 6,3 млрд руб., Инвестфонд – 2 млрд руб.); «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва» (инвестор ЗАО «Енисейская промышленная компания» – 82 млрд руб. Инвестфонд – 49 млрд руб.).

Внешнеторговая деятельность, процесс вступления в ВТО, формирование единого пространства России и интеграция в мировое транспортное сообщество, реализация программ в соответствии с «Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 г.», освоение Арктики и Дальнего Востока возможно только при развитой прибрежной инфраструктуре. Кроме того, сугубо географические факторы, а именно 42 тыс. км морских границ, выходы к 13 морям, определяют важность развития морской инфраструктуры. Морские порты в большинстве стран продолжают оставаться в государственной собственности, но производственная инфраструктура (трубопроводы, перегрузочные терминалы, склады) передается частным компаниям на условиях аренды, концессии или в собственность (Бельгия, Германия).

Если рассматривать инновационный вариант развития России, то для оценки потенциала морской инфраструктуры обратимся к прогнозу контейнерных перевозок. Их общий объем возрастет в 2030 г. по сравнению с 2000 г. в 17,4 раза, в том числе морским транспортом – в 25,4 раза, автомобильным транспортом – в 19,4 раза, железнодорожным транспортом – в 10,6 раз, внутренним водным – в 17,5 раз. Причем доля автомобильного и морского видов транспорта возрастет, а железнодорожного – уменьшится в общем объеме перевозок контейнеров¹⁹.

Грузооборот морских портов России по итогам 2007 г. составил 460 млн тонн, что на 6,9% больше показателя 2006 г. (430 млн тонн)²⁰. Доля контейнеров при этом составила до 35% перевалки. Крупнейшими игроками на стивидорном²¹ рынке России являются Большой порт Санкт-Петербург, Новороссийский порт и специализированный нефтеналивной терминал в Приморске. Объем контейнерного терминального рынка морских портов России в 2007 г. вырос на 26,3% до 3,1 млн TEU²² (см. рис. 5). Оптимистичный прогноз развития предсказывает двукратный рост уровня контейнеризации перевозок грузов с 1,5% до показателя в 3,1% к 2030 г.

¹⁷ *Телескин Ф.* A new phase in the development of public private partnerships in Russia: key project solutions and trends. – 1-3 июня 2010 г. Институт Адама Смита: 6-й международный форум «Транспортная Инфраструктура России».

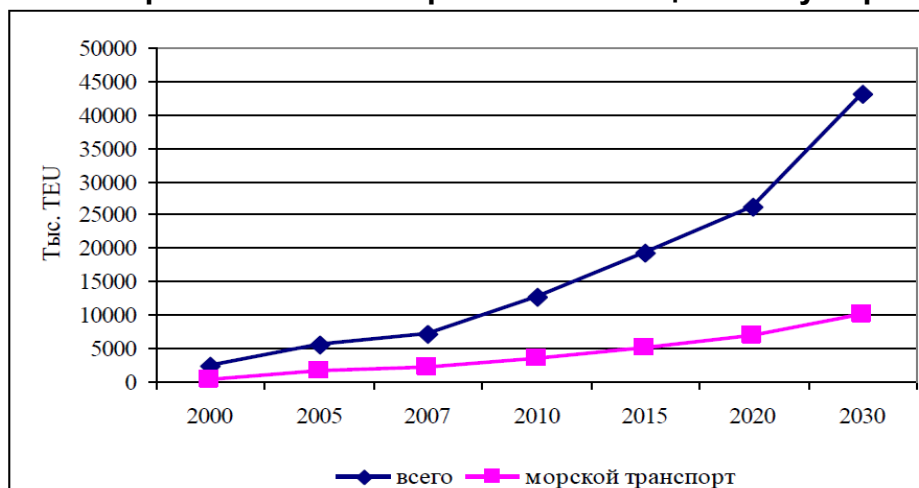
¹⁸ Здесь и далее материалы о проектах сформулированы на основе доклада *Печеновой А.В.* «Инструменты государственной поддержки проектов развития транспортной инфраструктуры, реализуемых на принципах ГЧП».

¹⁹ *Титюхин Н.* Пути реализации транзитного потенциала России в системе международных транспортных коридоров. – 1-3 июня 2010 г. Институт Адама Смита: 6-й международный форум «Транспортная Инфраструктура России».

²⁰ Министерство Транспорта РФ (www.mintrans.ru).

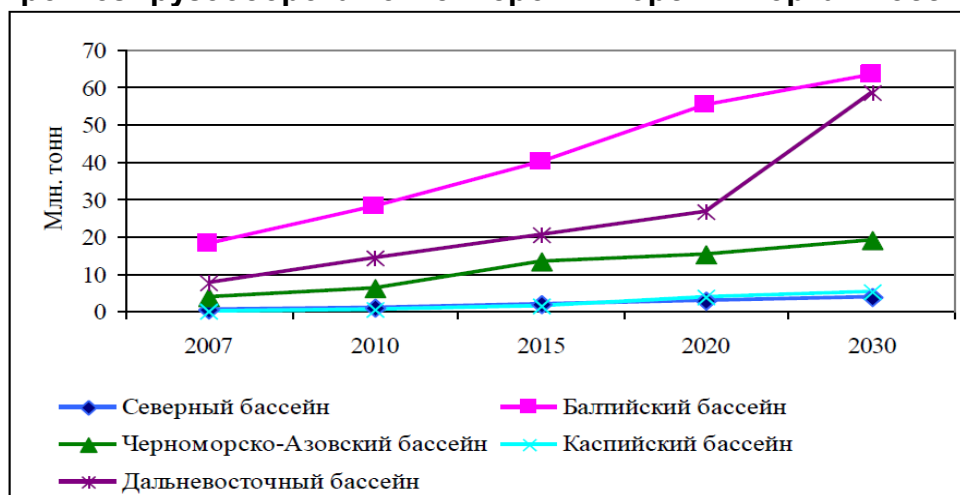
²¹ Стивидор – специализированные компании, осуществляющие погрузку и выгрузку судов.

²² TEU – Twenty-foot Equivalent Unit. Условный двадцатифутовый контейнер (= стандартному двадцатифутовому контейнеру 20x8x8,5 футов [6,10x2,44x2,59м]).

Прогноз перевозок контейнеров по инновационному варианту

Источник: CLS по данным Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.

Региональное распределение контейнерного грузооборота на территории России выглядит неравномерно: 62% объема сосредоточено в районе Санкт-Петербурга, 21% – в портах Дальневосточного бассейна (Владивосток, Находка) и только 11% – в портах Черного моря. По оценкам наибольшими темпами перевалка будет расти в Дальневосточном бассейне (см. рис. 6).

Прогноз грузооборота контейнеров в морских портах России

Источник: CLS по данным Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.

Реализация отдельных проектов с использованием механизмов ГЧП уже наблюдается в российских портах Высоцк, Находка, Архангельск, Ростов-на-Дону, Оля, созданы дополнительные перегрузочные мощности в Ейске и Туапсе. Упомянутый ранее проект «Юг-2» имеет целью строительство причалов, закупку и внедрение техники, которая позволит перегружать накатные грузы, в том числе новые легковые автомобили, контейнерные, генеральные, рефрижераторные грузы, лесные грузы (пиломатериалы и топливные гранулы) на территории площадью 98 га. В рамках реализации проекта планируется строительство причалов многопрофильного перегрузочного комплекса, подходных железнодорожных путей и рампы для погрузки легковых автомобилей на железнодорожный транспорт, главной автомобильной дороги комплекса перегрузки лесных материалов, внутриплощадочных автомобильных дорог и других инфраструктурных объектов. В процессе проектной подготовки, запуска

и управления объектами необходимо изучение и использование опыта зарубежных стран: Нидерландов (Роттердам), Аргентины (Буэнос-Айрес), а также Франции, Греции, Ирландии. Показателен пример Испании, где за последние 15 лет было реализовано 7 ГЧП-проектов в портах компанией «Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) Group»²³.

Влияние на формирование механизма ГЧП в России окажет функционирование Таможенного Союза с Белоруссией и Казахстаном вкупе с принятием нового Таможенного кодекса, а также соглашение компаний «ВР» и «Роснефть» о совместной добыче в Арктике.

С учетом общего износа инфраструктуры и необходимости модернизации портовых комплексов перспективным может стать создание новых высокотехнологичных производственных предприятий обрабатывающей промышленности, распределенных относительно водных акваторий, по специализации регионов, структуре товародвижения, с учетом стратегии регионального развития и активным использованием механизмов ГЧП и формированием ОЭЗ. Для повышения эффективности управления, аналитики и развития морской инфраструктуры предлагается районирование портовых кластеров следующим образом: Балтийский, Каспийско-Черноморский, Тихоокеанский, Северный. В каждом из этих районов «полюсом роста» должен стать соответствующий порт, а именно: Усть-Луга, Новороссийск, Советская Гавань, Мурманск.

* * *

Подытоживая, следует сделать, на наш взгляд, несколько выводов:

1. ГЧП – не панацея, но при должной организации может стать эффективным инструментом модернизации экономики страны.
2. Наблюдается позитивная динамика, даже с учетом кризисного и перехода в посткризисный этапы развития экономики.
3. Существует задача создания единого координационного органа ГЧП, возможно, по аналогу Partnerships UK (Великобритания).
4. Требуется дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы и развитие институциональной среды.
5. Необходима разработка долгосрочной концепции развития ГЧП в России с учетом международного опыта.

²³ Pastor V. Transport Infrastructure in Russia. CFO Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) – 1-3 июня 2010 г. Институт Адама Смита: 6-й международный форум «Транспортная Инфраструктура России».

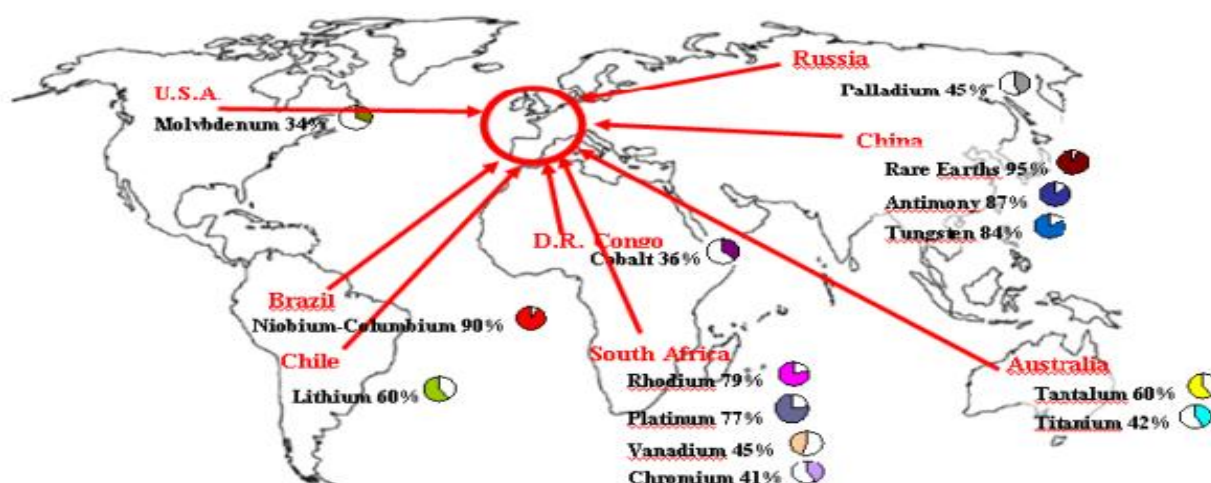
Конкурентные стратегии России на глобальном рынке редкоземельных металлов в контексте инновационного развития национальной экономики**

В условиях государственного курса на формирование инновационной экономики, проблема интеграции России в мировое производство редкоземельных металлов приобретает особую актуальность. В природе существует около 17 подобных металлов, наиболее известный из которых – церий. Их значение для инновационного роста трудно переоценить – они используются практически во всех современных высокотехнологичных отраслях: электронной промышленности (ЖК-дисплеи и кремниевые кристаллы), электроэнергетике (атомная техника, солнечные батареи), машиностроении (электромобили), химической промышленности (пигменты, лаки, краски), нефтяной промышленности (катализаторы), производстве высококачественного стекла¹. По некоторым оценкам, к 2030 г. спрос в мире на некоторые из этих элементов возрастет в 3 раза².

Мировой рынок редкоземельных металлов на 95% контролируется Китаем, на него приходится 110 тыс. тонн из добываемых ежегодно в мире 125 тыс. тонн подобных пород³ (см. рис. 1).

Рисунок 1.

Зависимость ЕС от мировых производителей некоторых высокотехнологичных металлов



Data source : World Mining Data (2008) **=USGS (2008)
The figures and pie graphs indicate the proportion of world production

* Дегтерева Екатерина Андреевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры мировой экономики МГИМО (У) МИД России, доцент кафедры маркетинга РУДН.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 10-02-00-685а/Б («Разработка теоретических основ управления конкурентоспособностью предприятий промышленности и создание стратегии инновационного развития союзного государства Белоруссия-Россия в кризисных и посткризисных условиях»).

¹ О роли редкоземельных металлов для развития наукоемких отраслей ведущих зарубежных стран см., например: Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials. European Commission, 30 July, 2010; Kooroshy J. Metal scarcity, politics & power. Rare earths, minor & specialty metals investment Summit. London, March 18, 2010.

² Рынок редких и редкоземельных металлов: 2008 – 2009 гг. // Исследование РБК. 17.09.2009.

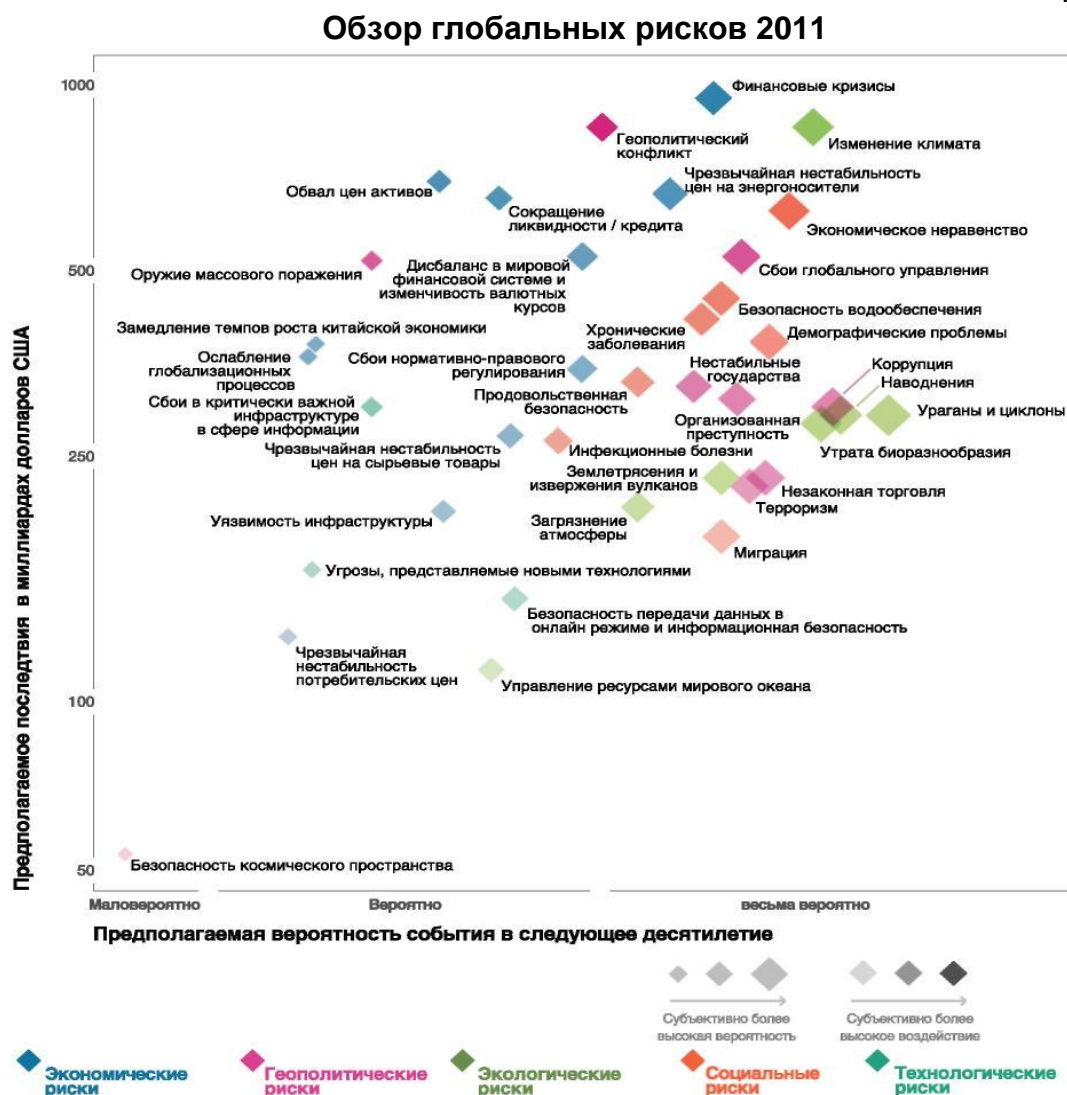
³ The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe // Communication from the Commission to the European Parliament and the Council.

В России производство редкоземельных металлов осуществляется в незначительных масштабах (добыча – Ловозерский ГОК, переработка – Соликамский магниевый завод). Тем не менее страна занимает второе место в мире по разведанным запасам этих пород (около 30%) и первое – по их прогнозным ресурсам⁴.

Промышленно развитые страны реализуют ряд мероприятий, направленных на снижение рисков материально-сырьевого обеспечения высокотехнологичных отраслей⁵. Анализ программных документов в этой области⁶ позволяет выделить несколько ключевых этапов по управлению и хеджированию данных рисков. На первом этапе происходит идентификация рисков, далее – определение вероятности их наступления, затем – выбор, испытание и внедрение соответствующих форм защиты, и, наконец, – проверка остаточных рисков⁷.

Ключевые риски мировой экономики в 2011 г., согласно ежегодному отчету Всемирного экономического форума, представлены на рисунке 2.

Рисунок 2.



Источник: Global Risk Report 2011 // World Economic Forum.

⁴ Рубанов И. Базовые элементы // Эксперт. 2010. № 44.

⁵ Sievers H., Buchholz P., Huy D. Evaluating supply risks for mineral raw materials // EY POLINARES (Policy for Natural Resources), 2010.

⁶ См., например: Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials. Communication from the European Commission, 03.2011.

⁷ См., например: Risk Assessment of the Availability of Tantalum and Niobium (wordpress.hrz.tu-freiberg.de/wordpress-mu/journal/files/2010/11/anitha.pdf).

В таблице 1 представлены пять основных типов рисков, выделенных Всемирным экономическим Форумом. Ведущие развитые государства вырабатывают соответствующие меры для противодействия каждому из перечисленных типов и подтипов рисков. Это, например, инициативы по энергетической безопасности, государственные стандарты добычи и переработки стратегических ресурсов, особые меры торговой политики в области минеральных ресурсов, модернизация промышленного производства для минимизации технологических рисков. Так, в ЕС действует отдельная технологическая платформа по минеральным ресурсам Евросоюза.

Таблица 1.

Пять типов ключевых глобальных рисков 2011 г.

<i>Экономические</i>	<i>Геополитические</i>	<i>Экологические</i>	<i>Социальные</i>	<i>Технологические</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Обвал цен активов; – Чрезвычайная нестабильность цен на сырьевые товары; – Чрезвычайная нестабильность потребительских цен; – Чрезвычайная нестабильность цен на энергоносители; – Финансовые кризисы; – Дисбаланс в мировой финансовой системе и изменчивость валютных курсов; – Уязвимость инфраструктуры; – Сокращение ликвидности / кредита; – Сбои нормативно-правового регулирования; – Ослабление глобализационных процессов; – Замедление темпов роста китайской экономики (<6%) 	<ul style="list-style-type: none"> – Коррупция; – Нестабильные государства; – Геополитический конфликт; – Сбои глобального управления; – Незаконная торговля; – Организованная преступность; – Безопасность космического пространства; – Терроризм; – Оружие массового поражения 	<ul style="list-style-type: none"> – Утрата биоразнообразия – Изменение климата – Землетрясения и извержения вулканов – Наводнения – Управление ресурсами мирового океана 	<ul style="list-style-type: none"> – Хронические заболевания – Демографические проблемы – Экономическое неравенство – Продовольственная безопасность – Инфекционные болезни – Миграция – Безопасность водоснабжения 	<ul style="list-style-type: none"> – Сбои в критически важной инфраструктуре в сфере информации – Безопасность передачи данных в онлайн режиме и информационная безопасность – Угрозы, представляемые новыми технологиями

Источник: Global Risk Report 2011 // World Economic Forum.

Кроме того, к традиционно торгуемым на мировых биржах стратегическим металлам (например, платине) активно применяются стратегии хеджирования (фьючерсы, опционы и др.). В условиях финансовой нестабильности и повышенного

спроса на данные металлы одна из ключевых задач, стоящая перед промышленно развитыми странами, – противодействие спекуляции при подобных операциях.

Вместе с тем, большинство редкоземельных металлов не являются биржевыми и не могут быть объектами традиционного хеджирования. Их сильно ограниченный характер и постоянная волатильность по перспективам добычи делают возможным применение только инструментов виртуального хеджирования, чем активно начинают заниматься страны ЕС (прежде всего, Великобритания) и США. Речь идет, например, об инвестировании в шахты, создании стратегических резервов как на уровне страны, так и на уровне отдельных национальных компаний или групп национальных компаний. Ключевым направлением становится приобретение зарубежных месторождений редкоземельных металлов, в том числе в России. Например, наиболее вероятными инвесторами в Томторское месторождение (Якутия) выступают китайские компании⁸. В этих условиях для России чрезвычайно важно не упустить возможность стать ключевым игроком на глобальном редкоземельном рынке. Создание современной инфраструктуры по производству полуфабрикатов для экспорта на начальном этапе и привлечение зарубежных инвесторов для развития верхних звеньев этого инновационного сектора в дальнейшем создают хорошую основу для формирования новых высокотехнологичных производств в России.

⁸ Рубанов И. Базовые элементы // Эксперт. 2010. № 44.

Инновации в добывающей промышленности в Бразилии, Канаде, России и ЮАР**

Продукция добывающей промышленности все еще является значительным источником бюджетных поступлений стран, богатых полезными ископаемыми и долгое время опиравшихся на сырьевое производство. В то время как развитые экономики стремились преодолеть такую зависимость еще в 1980-х годах, в развивающихся странах и странах с быстро растущей экономикой – Бразилии, России и ЮАР¹ – предприятия добывающей промышленности и сегодня преобладают в структуре экономики, являясь основными экспортерами и основными плательщиками в государственный бюджет. Поскольку данная тенденция сохранится и в среднесрочной перспективе, целесообразно будет рассмотреть повышение инновационной активности предприятий этой отрасли.

Страны БРИКС были выбраны для данного исследования по двум причинам. Во-первых, их экономики в значительной степени зависят от добывающих отраслей. Повышение инновационного потенциала предприятий этих отраслей позволило бы им существенно сократить стоимость добычи и, как следствие, максимизировать прибыль. Более высокая прибыль, в свою очередь, позволит повысить налоговые отчисления в бюджет, а также оплату труда рабочих. Во-вторых, использование старых способов производства и технологий компаниями на быстро растущих рынках приводит не только к более высоким потерям ресурсов на стадии производства, но и к значительным загрязнениям окружающей среды. Таким образом, заинтересованность правительств стран с быстро растущей и зависимой от экспорта ресурсов экономикой в скором распространении технологических инноваций в добывающей промышленности очевидна: будут открыты новые возможности для укрепления конкурентных позиций этих стран уже в ближайшем будущем. «Зеленые» и энергоэффективные технологии уже сегодня стали новой движущей силой посткризисного роста крупнейших и инновационных экономик. Кроме того, для бенчмаркинга в исследовании была включена Канада с ее крупной и инновационно-активной добывающей промышленностью.

Методология исследования сочетает контент-анализ научных публикаций и изучение результатов мониторинговых исследований, политический анализ правовых документов, принятых национальными правительствами. Были рассмотрены такие инструменты государственной научно-технической и инновационной политики, как различные формы государственного финансирования и налоговые меры стимулирования исследований и разработок (ИР) в частном секторе², поддержка партнерств компаний с университетами и научными организациями. Были использованы статистические данные международных организаций – Директората по статистике ОЭСР и Евростата.

Инновации в данной статье рассматриваются согласно международному унифицированному определению ОЭСР и Евростата³. Под инновационной деятельно-

* Проскурякова Лилиана Николаевна – кандидат политических наук, директор центра Института стратегических исследований и экономики знаний НИУ – ВШЭ.

** Статья основана на совместном исследовании Л. Проскуряковой и Т. Гстраунталера, результаты которого опубликованы в журнале «Форсайт» (2010, № 3).

¹ В статье рассматриваются три страны группы БРИКС: Бразилия, Россия и ЮАР.

² Налоговые льготы для компаний разрабатываются таким образом, чтобы сократить объем необоротных активов, инвестируемых в ИР. См.: *Lerner J. Innovation, Entrepreneurship and Financial Market Cycles // STI Working Paper 2010/3. Industry Issues. OECD.*

³ OECD: The measurement of scientific and technological activities. Proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data. 2005, 3rd edition.

стью понимаются все действия научного, технологического, организационного, финансового и коммерческого характера, которые напрямую или косвенно ведут к появлению инноваций. Инновационная деятельность также включает ИР, которые напрямую не относятся к продвижению конкретных инноваций. К добывающим отраслям в настоящем исследовании относятся отрасли промышленности, связанные (1) с поиском и разведкой истощаемых (невоспроизводимых) природных ресурсов, (2) их приобретением, (3) дальнейшими разведочными работами, (4) подготовкой к добыче и (5) их добычей (производством) из земли.

Мировой опыт перехода от сырьевой к наукоемкой экономике

Отдельным странам, в частности Швеции, Норвегии, Канаде, Новой Зеландии и Австралии, удалось конвертировать природные ресурсы в человеческий капитал, рост инновационных компаний и развитие технологической базы. Исследования показали, что достижение высокого национального технологического потенциала в сочетании с благоприятной институциональной средой, наличием высокотехнологичных поставщиков и специализированных наукоемких услуг существенным образом способствовали улучшению организации производства⁴. Вместе с тем обладание богатыми природными ресурсами не влечет за собой непосредственно высокие показатели экономического и социального развития страны. Исследования экономической ситуации во многих африканских и южноамериканских странах демонстрируют обратное: масштабная экономическая деятельность направлена на извлечение природной ренты, доходы от экспорта сырьевых товаров во многом зависимы от волатильности цен, а реальный обменный курс зачастую переоценен. Большое значение имеет готовность политических элит к внедрению нововведений, а также неучастие страны в территориальных конфликтах⁵.

Напротив, богатые ресурсами страны с развитой экономикой (например, Австралия, Новая Зеландия), а также ряд стран Восточной Азии сумели преуспеть и перейти к наукоемкой экономике⁶. Например, страны Азии, проводя экспорто-ориентированные стратегии, усиленно развивали национальную систему образования, активно привлекая в экономику высококвалифицированных специалистов из-за рубежа. Университеты и научные институты в этих странах выполняют исследования и разработки для частного сектора⁷. Однако повторить этот опыт в других странах, достичь такого же уровня экономического роста оказалось непросто. Импорт средств производства, либерализация рынков или структурная перестройка автоматически

⁴ *Bigsten, A.* Relevance of the Nordic Model for African Development // UNU/WIDER Discussion Paper. 2001. No 131 (United Nations University, World Institute for Development Economics Research); *Hernesniemi H.* et al. Advantage Finland: the future of Finnish industries / Ed. by P. Rouvinen. Helsinki: ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy / SITRA — The Finnish National Fund for Research and Development, 1996; *Katz, J.* Cycles of creation and destruction of production and technological capabilities in Latin America // University of Oxford, SLPTMD Working Paper Series. 2006. No 6; *Pirela A.* Entrepreneurial behaviour and institutional change: the dynamics of building industry alliances in Venezuela // Science, Technology & Society. 2007. No 1. P. 113–139; *Porter M.* The Competitive Advantage of Nations. N.Y.: The Free Press, 1990; *Ramos J.* Complejos Productivos en Torno a los Recursos Naturales: ¿Una Estrategia Prometedora? ECLAC Books, 61, ECLAC. Santiago de Chile, 2001.

⁵ *Auty R.M.* Industrial policy reform in six large newly industrializing countries: the resource curse thesis // World Development. 1994. No 1. P. 11–26; *Auty R.M.* How natural resources affect economic development // Development Policy Review. 2000. No 18. P. 347–364; *Torres-Fuchslocher C.* Understanding the development of technology-intensive suppliers in resource-based developing economies // Research Policy. 2010. No 39. P. 268–277; *Sachs J., Warner A.* Natural Resource Abundance and Economic Growth // Development Discussion Papers. 1995. No 517a (Harvard University); *Stevens P.* Resource impact-curse or blessing? A literature survey // IPIECA, University of Dundee. 2003. No 13.

⁶ *Maskell P., Malmberg A.* Localised learning and industrial competitiveness // Cambridge Journal of Economics. 1999. No 2. P. 167–185.

⁷ *Cimoli M.* (Ed.). Developing Innovation Systems: Mexico in a Global Context. London: Pinter, 2000.

не влекут за собой ни повышения качества подготовки востребованных рынком исследователей и инженеров, ни накопление знаний⁸.

В 2008–2009 гг. падение мировых цен на сырьевые товары негативно отразилось на экономике трех рассматриваемых стран БРИКС. Сокращение прибыли и доступных кредитных средств неизбежно привело к снижению инвестиций добывающих компаний в технологические инновации. Более того, во многих странах значительно упали потребительское доверие и спрос, что еще сильнее замедлило промышленное производство.

Большинство антикризисных мер стимулирования экономики, введенных национальными правительствами в 2009–2010 гг., были направлены на поддержку «зеленого» роста, основанного на инновациях, не были диверсифицированы по секторам и непосредственно не касались добывающей промышленности. В период экономического спада 2009 г. все страны, рассмотренные в рамках настоящего исследования, были вынуждены значительно сократить экспорт природных ресурсов, а падение цен привело к сокращению бюджетных доходов. Уже в 2010 г. тенденция изменилась и экспорт сырья начал набирать обороты. В то же время необходимо отметить, что в посткризисный период различные факторы до сих пор ограничивают развитие добывающей промышленности. Здесь можно назвать ограниченные финансовые ресурсы (высокие процентные ставки по коммерческим кредитам), нестабильность экономической ситуации, а также высокий уровень налогообложения.

В определенной степени будущий рост исследований и разработок в экономике в целом будет повторять черты, характерные для докризисного периода. Эксперты ОЭСР полагают, что государственные и частные инициативы, направленные на сокращение потребления энергии, зависимости от импорта нефти и выброса парниковых газов будут особенно благоприятствовать компаниям, уделяющим внимание энергоэффективности и интеллектуальным электроэнергетическим системам (smart grids)⁹.

Различные методологии изучения и измерения национальных инновационных систем (НИС), используемых Европейской комиссией, ОЭСР, агентствами ООН, Всемирным банком, Всемирным экономическим форумом и другими международными институтами, осуществляющими исследования в области науки и инноваций, представлены в докладе Европейского Союза «Глобальная система показателей, 2008»¹⁰. В докладе также представлены результаты сбора и анализа статистических данных по национальному технологическому потенциалу и инновационной деятельности 45 стран мира, включая 27 стран-членов ЕС и страны БРИКС. При этом страны группы БРИКС продемонстрировали низкие значения показателей в сравнении с большинством других стран, в том числе с новыми странами-членами ЕС (Словенией, Эстонией и Чехией). Это связано с тем, что композитные индикаторы в большей степени отражают интенсивность инновационной деятельности, а не ее объем.

По различным показателям и международным рэнкингам национального технологического потенциала (2000-2006 гг.), рассчитываемых ЮНИДО, ЮНКТАД, Европейской комиссией, Всемирным банком и Всемирным экономическим форумом для 45 стран и синтезированных в докладе «Глобальная система показате-

⁸ Bruton H. A reconsideration of import substitution // Journal of Economic Literature. 1998. No 2. P. 903–936; Katz J. Cycles of creation and destruction of production and technological capabilities in Latin America // University of Oxford, SLPTMD Working Paper Series. 2006. No 6; Кутова Г.А., Кузнецова Т.О. ЕСТЬ Мировой опыт и российская практика интеграции науки и образования // Наука в условиях глобализации. М.: Логос, 2009. С. 320–344.

⁹ OECD: Science, Technology and Industry Outlook, 2010. P. 160, 220.

¹⁰ The Global Innovation Scoreboard 2008: the Dynamics of the Innovative Performances of Countries, (www.proinno-europe.eu/page/global-innovation-scoreboard-0).

лей, 2008», место России варьируется от 23-го до 44-го, Бразилии – от 30-го до 44-го, ЮАР – от 25-го до 40-го, Канады – от 6-го до 15-го.

Особенности энергетической политики Канады

Очевидно, что, несмотря на зависимость от экспорта энергоресурсов, Канаде удалось построить эффективную НИС. В то же время инновации не являются движущей силой динамичного роста экономик стран БРИКС, что ставит под вопрос устойчивость такого роста. Рассмотрим основные причины, позволившие Канаде благодаря последовательной политике, проводимой с 1980-х годов, войти в десятку стран – инновационных лидеров.

Важнейшим из принципов энергетической политики Канады является ориентация на рыночные инструменты, которые рассматриваются как наиболее эффективные для определения предложения, спроса, цен и объема торговли. В то же время они обеспечивают работу эффективной, конкурентной и инновационной энергетической системы.

Одной из основных проблем энергетического сектора страны является высокий подушевой объем выбросов парниковых газов, по которому Канада находится на втором месте среди всех стран ОЭСР (после Австралии). В то же время выбросы Канады составляют всего 2% совокупных мировых выбросов. Производство в Канаде наиболее энергоинтенсивное среди всех стран-членов Международного энергетического агентства. Такая ситуация является следствием совокупности факторов, которые также актуальны для России: протяженная территория, холодный климат и зависимость от добывающего сектора экономика.

Во всех рассматриваемых странах регионы наделены определенными полномочиями по развитию энергетической сферы. Однако лишь канадские провинции и территории играют важную роль в формировании энергетической политики страны. Правовой особенностью, отличающей Канаду от Бразилии, России и ЮАР, является тот факт, что природные ресурсы, за исключением тех, что находятся на территориях коренного населения и федеральных земель, находятся в собственности провинций. Органы исполнительной власти провинций напрямую распоряжаются большей частью канадских природных ресурсов¹¹. В такой ситуации особое значение приобретает межуровневая координация, которая в Канаде происходит как на уровне комитетов высокого уровня, так и посредством неформальных контактов и консультаций. Несмотря на указанные правовые различия, совершенствование межуровневой и межведомственной (горизонтальной) координации актуально и для рассматриваемых стран БРИКС.

Отсутствие жесткого государственного регулирования позволяет канадскому бизнесу выбрать наиболее приемлемый способ соблюдения экологических обязательств. Одним из возможных вариантов являются отчисления в технологический фонд, средства которого используются для разработки и внедрения технологий, направленных на текущее и будущее сокращение выбросов во всех секторах экономики и регионах страны.

Взаимодействие государства и сферы ИР

Роль государства играет важное значение в поддержке ИР и различается в рассматриваемых странах. В России и Бразилии основным источником финансирования ИР является государственный сектор (в 2008 г. 64,7% и 50,1% соответственно). Значения этих индикаторов достаточно высоки по сравнению с Канадой (33,0%), которая успешно подключает к инвестициям в ИР частный сектор. Явным отличием

¹¹ В отличие от десяти провинций, три канадские территории не являются собственниками своих природных ресурсов, но имеют некоторые полномочия по управлению ими.

России от других стран БРИКС является низкая доля внутренних затрат на ИР, выделяемая сектору высшего образования, – 6,7%; в Бразилии эта доля составляет 38,4%, в ЮАР – 20,0%, Канаде – 35,0%¹². В то же время инновационные экономики отличаются развитием прикладных университетских исследований, ориентированных на потребности бизнеса.

Переходу к большей поддержке ИР бизнесом в рассматриваемых странах БРИКС препятствует организация сектора добывающей промышленности и структура собственности крупнейших предприятий данного сектора. Сложившаяся общественно-политическая формация влияет на политические концепты и общественное восприятие справедливого распределения ресурсов. В политике рассматриваемых стран БРИКС доминируют отдельные неомарксистские идеи, что способствует доминированию предприятий, находящихся частично или полностью в государственной собственности, а также высокому уровню налогообложения предприятий добывающей промышленности. Россия являет собой пример, когда большинство компаний полностью или частично контролируются государством, в то время как в Бразилии и ЮАР государственный контроль предприятий добывающей промышленности менее выражен.

В России в ближайшем будущем добывающая промышленность останется основным источником доходов государственного бюджета. В посткризисный период сохраняется высокий уровень прибыльности предприятий добывающего сектора, однако прибыль не реинвестируется в инновации. Целый спектр государственных мер общеэкономического характера направлен на стимулирование ИР и инноваций в частном секторе, предприятия которого пока работают недостаточно эффективно.

Несмотря на намерение российского правительства перейти к росту, основанному на инновациях, и диверсифицировать экономику, наполнение консолидированного федерального бюджета в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет зависеть от экспорта нефти и газа. Поэтому особенно важным представляется внедрение и действенная реализация специальных мер стимулирования технологических инноваций в добывающей промышленности. Гармонизация национальных правовых инструментов с нормами международными «мягкого права» – такими, как принятая в июне 2009 г. Советом министров Декларация «зеленого» роста ОЭСР, дает стране возможность присоединиться к многосторонним инициативам¹³.

Кадровые проблемы в странах БРИКС

Несмотря на множественные перемены последних десятилетий, Россия прочно удерживает сильные позиции по отношению к ближайшим конкурентам как по качеству образования, так и по уровню культуры научной деятельности. Однако высококвалифицированные научные и инженерные кадры не сконцентрированы в центрах добычи полезных ископаемых. На ликвидацию этого несоответствия между предложением и спросом, а также на усиление кооперации университетов и предприятий в сфере производства инноваций направлены специальные меры 2006-2010 гг.¹⁴

В Бразилии новые институты и нормативные документы, безусловно, окажут положительное воздействие на конкурентоспособность страны. Однако слабым зве-

¹² Индикаторы науки: Статистический сборник. М.: Высшая школа экономики, 2010.

¹³ OECD: Declaration on Green Growth. 2009.

¹⁴ Например: Постановление Правительства Российской Федерации №89 от 14 февраля 2006 г. «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»; Постановление Правительства Российской Федерации № 219 от 9 апреля 2010 г. «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

ном национальной инновационной системы остается координация и корпоративное управление. Невысока и численность инновационных предприятий, в особенности предприятий, работающих в высокотехнологичных отраслях. Диалог бизнеса и организаций, осуществляющих научную деятельность, в том числе университетов, как и во многих других странах, все еще затруднен.

Несмотря на наличие разнообразных финансовых инструментов, стартапы в Бразилии сталкиваются с проблемой доступа к финансовым ресурсам. В стране имеет место нехватка квалифицированных кадров, в особенности инженеров, способных выполнять опытно-конструкторские работы¹⁵.

Технологическая инфраструктура в ЮАР по большей части обеспечивается государством, ее деятельность организуют восемь научных советов, а также научные, инжиниринговые и технологические институты, которые компетентны в технологических областях и работают по рыночным принципам, а доля их доходов, получаемых от частного сектора, постоянно растет.

Существующие недостатки научно-технической и инновационной политики ЮАР определены в обзоре, подготовленном ОЭСР¹⁶. В частности, в документе отмечено, что концепция национальной инновационной системы определена очень узко и прежде всего направлена на развитие государственных исследовательских институтов в ущерб научным организациям других секторов. Невысоко число патентов, полученных организациями из ЮАР. Другая проблема касается подготовки научных кадров: на разных уровнях инновационного процесса слишком малый объем ресурсов распределяется между слишком большим числом получателей. Малая численность исследователей также препятствует повышению уровня капитализации научных фондов. Одной из причин являются непривлекательные для ученых особенности общественного устройства в ЮАР.

Глобализация привела к усилению кооперации стран и ускоренному развитию мировых рынков капитала, использованию природных и человеческих ресурсов. В условиях современного рынка ценообразование находится вне сферы влияния каждого отдельно взятого производителя, однако внедрение новаций способно повысить прибыль предприятий добывающей промышленности при любом уровне развития производства. При этом производство инноваций на глобальных рынках может осуществляться совместно и открыто добывающими компаниями, их поставщиками и потребителями из разных стран. В процессе производства таких открытых инноваций могут принимать участие даже компании-конкуренты.

В то же время трансграничному трансферу знаний, способствующему ускоренному внедрению новаций, препятствуют ограничения и барьеры, связанные с мобильностью людей – носителей этих знаний, исследователей и инженеров. Кроме того, стоимость прав интеллектуальной собственности часто оказывается слишком высока для организаций из развивающихся стран.

Очевидно, что одной из составляющих роста, основанного на инновациях, в условиях опирающейся на экспорт природных ресурсов экономики является повышение численности исследователей, заинтересованных работать в сфере исследований и разработок в добывающей промышленности. Из четырех рассматриваемых стран Бразилия и ЮАР страдают от нехватки кадров высшей квалификации в соответствующих областях.¹⁷ Решением проблемы могло бы стать более тесное взаимодействие университетов и бизнеса в сфере ИР, что может происходить при активной поддержке государства.

¹⁵ OECD: Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil (a Report for discussion), 2010.

¹⁶ OECD: Reviews of Innovation Policy: South Africa, 2007.

¹⁷ OECD: Annual Report on Competition Policy Developments in Brazil (a Report for discussion), 2010.

Настоящее исследование показало, что инструменты инновационной политики, используемые Бразилией, Россией и ЮАР, с одной стороны, и Канадой, с другой стороны, различаются не сильно. Отличия заключаются в обеспечении их согласованного применения, эффективного управления, точечной направленности на конкретные сегменты рынка и группы предприятий. Кроме того, учитывая различия в распределении организаций в государственном и предпринимательском секторе, а также их пропорции в составе получателей средств ИР, в четырех рассматриваемых странах наиболее эффективным будет применение различных инструментов стимулирования инноваций в добывающей промышленности.

Все рассматриваемые страны приняли стратегические документы, направленные на развитие инноваций и энергоресурсов. Однако недостаточно установить долгосрочные политические ориентиры; необходимо согласовать сбалансированную систему показателей, учитывающих развитие смежных областей и ресурсов. Инструменты инновационной политики и структурные реформы должны не просто способствовать инновациям, но и обеспечивать общеэкономические условия для их появления. Показателен успех Канады в обеспечении ключевых общеэкономических условий развития научно-технической сферы, как-то: структурная перестройка добывающей отрасли, выстраивание эффективной системы государственного и корпоративного управления, проведение политики конкуренции и поддержка малых и средних предприятий, сокращение административных барьеров и коррупции.

Бразилия, Россия и ЮАР стоят перед сложной задачей адаптации политического инструментария к требованиям существующей структуры промышленности. Принимая во внимание, что для каждой страны существует специфика таких факторов, как структура экономики, правовая база и политическая система, авторы исследования не предлагают общих рекомендаций для Бразилии, России и ЮАР. В то же время необходимо отметить, что все три страны стоят перед сложной задачей адаптации инструментария инновационной политики к требованиям национальной структуры промышленности. Поскольку предпринимательская активность в этих странах ограничена и, за некоторым исключением, сфокусирована вокруг отраслей, связанных с добычей и переработкой природных ресурсов, процесс принятия решений должен предполагать взаимодействие отраслевых компаний с целым рядом заинтересованных сторон. Среди них не только органы власти, но и организации, осуществляющие научно-исследовательскую деятельность. Благодаря налаженному информационному обмену становятся возможными передача успешных практик и кооперация в производстве открытых инноваций с вовлечением в процесс всех акторов инновационной цепочки.

Региональные приоритеты внешнеэкономических связей России

*Тамкович А.М.**

Миграция между Россией и Европейским Союзом

Демографические тенденции последнего времени в России демонстрируют неутешительную динамику. Со времени распада Советского Союза и начала экономической трансформации в нашей стране резко ухудшились показатели рождаемости, смертности, продолжительности жизни, причем наиболее значительный рост смертности пришелся на мужчин в трудоспособном возрасте. Согласно данным World Population Data Sheet за 2011 г. о населении мира, численность населения России сократится на 12% к 2050 г. и составит 126 млн чел., в то время как ООН дает еще более пессимистическую оценку¹.

В подобной ситуации особенное значение принимает миграция в Россию из других стран мира как предпосылка для устойчивого экономического развития страны. Естественно, Россия была и остается также страной – донором миграции. Однако, согласно подсчетам, для компенсации естественной убыли населения в страну должны ежегодно прибывать до 1 млн мигрантов. При этом существующие на настоящий момент иммиграционные квоты остаются заниженными: так, в 2010 г. квота для граждан дальнего зарубежья составила 250 тыс. чел., а в 2011 г. эта цифра снизилась до 200 тыс. чел.

Основным контрагентом России в вопросах внешней миграции остаются страны бывшего СССР, со многими из которых установлен безвизовый режим. В соответствии с данными переписи населения 2002 г., с 1989 г. общее число эмигрантов из России составило 5 млн чел., из них 76% выехало в страны бывшего СССР. За этот же период численность иммигрантов достигла 11 млн чел. (показатель чистой иммиграции составил 5,6 млн чел.), подавляющее большинство которых прибыло из стран СНГ и являлось репатриировавшимися русскими. Как отмечают Л. Рыбаковский и С. Рязанцев, практически все страны бывшего СССР являлись для России донорами миграции. Исключение составляет лишь Белоруссия: лишь в 1990 г. и 1994–1996 гг. показатель нетто-миграции у России с этой страной имел положительное значение². Так, в период с 1989 по 2007 гг. около 1,9 млн чел. прибыло в Россию из Казахстана, порядка 1,1 млн чел. – из стран Закавказья (Армения, Азербайджан, Грузия), значительное количество иммигрантов происходило из стран Центральной Азии (Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Туркмения)³.

Численность мигрантской общины в России на 2002 г. оценивалась приблизительно в 13 млн чел. При этом в Российской Федерации имеется достаточно большое количество незарегистрированных нелегальных мигрантов. Оценки их численности варьируются в зависимости от источника, однако демографы и социологи обычно называют цифру в 4–5 млн чел., то есть примерно четверть от всей численности иностранных мигрантов⁴. Ю. Андриенко и С. Гуриев отмечают, что в основном это трудовые мигранты из стран бывшего СССР, за исключением трех прибалтийских республик. В целом же источником трудовой миграции для России являются

* Тамкович Александра Михайловна – аспирантка МГИМО (У) МИД России.

¹ www.prb.org/Publications/Datasheets/2011/world-population-data-sheet.aspx.

² Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Международная миграция в Российской Федерации: Научный доклад. М., 2005. С. 6.

³ См.: www.focus-migration.de/Russian_Federation.6337.0.html?&L=1.

⁴ Андриенко Ю., Гуриев С. Анализ миграции в России // Центр экономических и финансовых исследований и разработок в Российской экономической школе. 2006. № 23. С. 19.

более ста стран, в основном Украина (32%), Таджикистан, Узбекистан, а среди стран за пределами СНГ – Китай (14%), Турция (7%), Вьетнам (7%).

Миграция Россия – ЕС

Несмотря на то что основной обмен миграционными потоками осуществляется между Россией и странами ближнего зарубежья, преимущественно странами СНГ, масштабы миграции, в том числе и трудовой, между Россией и Европейским Союзом также являются довольно значительными. По данным пограничной службы ФСБ России, в 2008 г. зафиксировано около 10,3 млн поездок россиян в ЕС, тогда как граждане ЕС въезжали в Россию около 5,6 млн раз (в 2009 г. произошло некоторое снижение – около 9,3 млн и 5 млн соответственно). Интересно отметить, что европейская статистика приводит куда более скромные данные: по сведениям Евростата, ежегодно 3,6 млн россиян получают шенгенскую визу и 1,6 млн европейцев – российскую. Основной миграционный обмен происходит между Россией и Германией, Финляндией, Польшей, странами Балтии. В последние годы также наблюдается увеличение количества туристических поездок россиян в Испанию, Италию, Грецию.

По словам главы пресс-службы ФМС России Константина Полторанина, трудовых мигрантов из ЕС в Россию сейчас приезжает немало даже при сохраняющемся визовом режиме и рестриктивной миграционной политике в России. Так, в 2009 г. количество мигрантов из ЕС, приехавших на работу в Россию, достигло 700 тыс. чел., что составило 10% от общего числа трудовых мигрантов в нашей стране. При этом в эту цифру не включаются мигранты-молдаване, многие из которых имеют румынский паспорт, но при въезде в Россию предъявляют «безвизовые» молдавские документы. Всего же в 2009 г. российскую границу пересекли 12 млн иностранцев, из которых на долю трудовых мигрантов пришлось 7 млн чел., транзитных мигрантов – 3 млн чел., а на долю туристов и лиц, прибывших по частным приглашениям, – 2 млн чел.⁵

Точных данных о количестве трудовых мигрантов из России в ЕС нет. ФМС России со ссылкой на рекрутинговые агентства приводит цифру в 70 тыс. чел. в 2009 г. (то есть в 10 раз меньше, чем число трудовых мигрантов из Европы). Такие данные вызывают серьезные сомнения и позволяют сделать вывод, во-первых, о достаточно большом масштабе незарегистрированной миграции из России в ЕС и, во-вторых, о некоторой ненадежности современного отечественного статистического учета. Представляется, что данные официальной российской статистики не позволяют адекватно оценивать масштабы как временной, так и постоянной миграции россиян в ЕС ввиду некоторых особенностей статистического учета в России.

Реальную картину масштабов эмиграции граждан России в Евросоюз (здесь речь идет о выезде на постоянное место жительства), которая временами существенно отличается от официальных статистических данных, стараются выявить как отечественные, так и европейские эксперты. Рассмотрим некоторые страновые примеры.

Как уже говорилось выше, с 1989 г. общее число эмигрантов из России составило 5 млн чел., из них 76% выехало в страны бывшего СССР; из оставшегося числа эмигрантов 59% выехали в Германию, 24% в Израиль, а 11% в США⁶. Как видно, Германия стала основной страной эмиграции после государств бывшего СССР, миграционный потенциал в эту страну составляли в основном этнические немцы, выехавшие в ФРГ по программе репатриации. Пик миграции из России в Германию

⁵ См.: demoscope.ru/weekly/2010/0437/gazeta016.php.

⁶ Андриенко Ю., Гурьев С. Анализ миграции в России // Центр экономических и финансовых исследований и разработок в Российской экономической школе. 2006. № 23. С. 19.

пришелся на 1995 г. (тогда в ФРГ выехало порядка 80 тыс. чел.)⁷, однако в последние годы ее масштабы значительно сократились из-за относительного истощения миграционного потенциала, а также некоторого ужесточения миграционной политики Германии. По официальным данным Росстата, за период с 1992 по 2004 гг. в Германию из России выехало около 687 тыс. чел., что практически соответствует сведениям, приводимым официальной немецкой статистикой (640 тыс. чел.)⁸. Однако эксперт ИНИОН РАН М. Пальников оценивает общий объем легальной иммиграции из России в ФРГ более чем в 900 тыс. чел.⁹ О значимости (хотя бы и количественной) российских эмигрантов для Германии можно также судить и по тому, что с 1992 г. данные об иммиграции из России выделяются в немецкой статистике отдельной строкой.

Вместе с тем есть страны, о масштабах эмиграции россиян в которые официальная статистика не дает даже приблизительного представления. Так, в докладе того же М. Пальникова отмечается, что только в Польше проживает около 300 тыс. выходцев из стран СНГ, в основном из России. В то же время по данным Росстата за период с 1997 по 2004 гг. на ПМЖ в Польшу выехало только 1 379 чел. Подобную ситуацию эксперт отмечает и в Венгрии, хотя эта страна вообще не отмечена в статистике выездов на ПМЖ. Еще более контрастна ситуация с Великобританией. В официальной статистике выездов на ПМЖ Соединенное Королевство занимает одно из последних мест: за последнее десятилетие туда ежегодно отправлялось по 145 человек. Однако российские исследователи предлагают другую цифру: по самым скромным подсчетам в Великобритании осели не меньше 250 тыс. наших соотечественников, судя по количеству и стоимости недвижимости, приобретенной ими только в Лондоне и его окрестностях¹⁰.

Особого внимания заслуживает также Кипр – один из основных офшорных центров притяжения российского капитала; в этой стране сложилась и достаточно внушительная российская диаспора. Франция и Испания также являются странами активной фактической миграции: мигранты, представленные в основном семьями с детьми, приезжают туда если не на постоянное жительство, то на весьма длительные сроки, достаточные для того, чтобы дать детям западное воспитание и образование. О размерах этого явления, отмечает М. Пальников, можно судить по масштабам приобретения в собственность объектов недвижимости во Франции и Испании.

Вышеперечисленные примеры касаются в основном легальных и полуполюгальных мигрантов, по разным причинам не представленных в официальных данных российской статистики. Представляется, что неофициальные экспертные оценки еще больше изменились бы в сторону повышения, если бы имелась возможность достоверно оценить масштабы нелегальной, в том числе транзитной, миграции из России и размеров расширившейся в последнее время торговли людьми. Так, по данным Евростата, Россия входит в пятерку государств, поставляющих в Евросоюз нелегальных иммигрантов: в 2009 г. их было выявлено 10 375 (пятый результат после Албании, Марокко, Турции и Украины)¹¹. Повторим еще раз мысль, высказанную выше: скорее всего, масштабы официально зарегистрированной трудовой миграции из РФ в Евросоюз существенно занижены по сравнению с реальным положением дел.

⁷ Рыбаковский Л.Л., Рязанцев С.В. Международная миграция в Российской Федерации: Научный доклад. М., 2005. С. 10.

⁸ Интерактивные таблицы на сайтах www.gks.ru и www.destatis.de.

⁹ См. www.perspektivy.info/srez/val/chetvertaja_volna_emigracii_2007-12-22.htm.

¹⁰ Там же.

¹¹ См. demoscope.ru/weekly/2010/0437/gazeta016.php.

Визовый режим и привлечение высококвалифицированных специалистов

Учитывая упомянутые выше неблагоприятные демографические тенденции, выраженные в естественной убыли и старении населения, а также потребность России в трудовых мигрантах, представляется, что для нашей страны была бы полезна активизация потоков легальной трудовой миграции с Европейским Союзом. Наиболее продуктивным оказалось бы увеличение притока высококвалифицированных специалистов в нашу страну, ввиду того что современная Россия особый упор делает на инновационное развитие как основу повышения ее конкурентоспособности. При этом современная рестриктивная миграционная политика России, сокращение миграционных квот, а также наличие большого количества административных барьеров значительно затрудняют трудовую миграцию граждан ЕС в Россию. Так, европейский работник, перемещающийся внутри России, обязан проходить дополнительные процедуры регистрации и постановки на миграционный учет, что ограничивает его возможности передвижения по стране. Ко всему прочему, существовавшие ранее процедуры оформления виз и разрешений на работу занимали весьма продолжительное время.

В этой ситуации упрощение или полная отмена визового режима может в большой степени способствовать активизации трудовой миграции между Россией и странами ЕС. Как отмечал премьер-министр РФ В. Путин, сохранение визового режима не создает проблем для крупного бизнеса, но представляет достаточно серьезную преграду для среднего и малого бизнеса, для инновационных компаний. Однако принципиальная договоренность между Россией и Евросоюзом об отмене в будущем визового режима воплощается в разной степени готовности сторон к ее практическому осуществлению.

В целом Россия выражает большую политическую волю к практическим мерам по отмене визовых барьеров. В июне 2010 г. на саммите Россия – ЕС тогдашний президент страны Д. Медведев передал руководителям Евросоюза проект соглашения об отмене визового режима с открытой датой, а в октябре по итогам трехсторонних переговоров России, Франции и ФРГ было принято решение о включении пункта об отмене виз в новый договор между Россией и Европейским Союзом. Вопрос об отмене визового режима стал одним из центральных и на очередном саммите Россия – ЕС в Брюсселе 7 декабря 2010 г., однако качественных сдвигов Россия в этом вопросе не добилась. Несмотря на то что Россия считает отмену виз шагом к началу реальной интеграции сторон, ЕС придерживается осторожной позиции в этом вопросе.

Европейский Союз является сторонником постепенного, поэтапного подхода к этому достаточно чувствительному вопросу. Выражая принципиальное согласие с перспективой отмены визового режима с Россией в будущем, ЕС высказывает и определенные опасения в этой связи. Среди них можно перечислить технические и административные препятствия (например, не до конца сформирована система биометрических документов, институт регистрации иностранных граждан по месту пребывания), опасения насчет увеличения потоков нелегальной, в том числе транзитной миграции из России в страны ЕС, открытие дополнительных каналов для проникновения организованных преступных группировок в ЕС. Присутствует в этом вопросе и политический мотив: по утверждению главы международного комитета Госдумы К. Косачева, против отмены визового режима с Россией по-прежнему выступают страны Балтии и ряд восточноевропейских стран.

Тем временем Россия подкрепляет декларируемые намерения практическими шагами по облегчению визового режима для граждан Европейского Союза и в первую очередь для высококвалифицированных специалистов. В июле 2010 г. всту-

пил в силу закон, согласно которому высококвалифицированным иностранным специалистам, если условия их трудовой деятельности в России предполагают получение зарплаты в 2 млн руб. в год и выше, предоставляются льготные условия на получение виз и разрешений на работу в России. Так, раньше и малоквалифицированные работники, и высококвалифицированные специалисты проходили по одной иммиграционной квоте; и тот и другой при первичном въезде в Россию могли оформить визу лишь на три месяца, а потом продлить ее на год; да и само оформление документов и получение квоты из департамента труда и занятости занимало больше двух-трех месяцев. Теперь ситуация переменялась: высококвалифицированные специалисты больше не включаются в общую миграционную квоту, для получения их разрешения на работу работодателю не требуется оформлять разрешение на привлечение и использование иностранных работников. Подобные специалисты получили возможность оформить визу и трехгодичное разрешение на работу в кратчайшие сроки – всего за 14 дней. Готовность России предоставить высококвалифицированным кадрам разрешение на работу на такой долгий срок является беспрецедентной мерой, хотя многие развитые страны мира в той или иной степени используют аналогичные схемы для привлечения нужных им кадров. Кроме того, в соответствии с новым законом облегчен порядок получения виз и видов на жительства также для членов семей высококвалифицированных работников.

Планка заработной платы, установленная на уровне 2 млн руб. в год до вычета налогов, может показаться неоправданно высокой. Достаточно часто встречается мнение, что, например, нестоличные вузы и научные центры не смогут привлекать к себе высококвалифицированных специалистов из-за высокого положенного уровня вознаграждения их труда. Здесь необходимо отметить, что правительство Российской Федерации оставляет за собой право снижать указанные требования к размеру заработной платы, однако пересмотреть данные критерии оно может только в случае существенных изменений в экономике или в отношении определенных категорий работников¹².

После вступления закона в силу в июле 2009 г. в Россию стали прибывать те, кому он адресован. В соответствии с официальными данными ФМС России, в 2010 г. было оформлено 1 465 разрешений на работу высококвалифицированных кадров, все на трехлетний период, при этом только 9 из них – с нарушением оговоренных законом кратчайших сроков¹³. Иностранные граждане также получили право самостоятельно заявить о себе как о высококвалифицированном специалисте; сделать это можно, подав ходатайство в представительство ФМС России за рубежом, либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, либо на сайте ФМС России, заполнив бланк ходатайства. Этой услугой на сайте уже в первый год воспользовалось определенное количество квалифицированных кадров, в том числе свыше 40 человек – граждане ЕС (в основном Латвии)¹⁴.

Для наглядной иллюстрации того, насколько представлены европейцы в бизнесе в России, можно посмотреть, допущены ли иностранцы к управлению крупнейшими российскими компаниями. Рассмотрев 50 фирм, открывающих список крупнейших российских компаний «Финанс-500» за 2010 г., автор обнаружила следующее. В состав советов директоров 28 из 50 первых компаний, включенных в рейтинг, входят иностранцы, причем подавляющее большинство из них – европейцы. В процентном соотношении количество иностранцев в управляющих органах компаний составляет от 7–9% (например, один член из 11 в «Газпроме» и один из 15 в «Холдинге МРСК», оба европейцы) до 45% (4 человека из 9 в совете директоров компа-

¹² Официальный сайт ФМС России (www.fms.gov.ru).

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

нии «СУЭК», трое из них – европейцы). В большом количестве иностранцы представлены в управлении таких торговых компаний, как «Ашан», «Метро кэш энд керри Россия», «X5 Retail Group», а также телекоммуникационных компаний «VimpelCom» (торговая марка «Билайн»), «Мобильные ТелеСистемы», «Мегафон» (5 из 9, 4 из 9 и 4 из 7 соответственно); однако в совете директоров «Связьинвеста» иностранцев нет. Но также много в этом рейтинге и компаний, в управлении которыми иностранцы вообще и, в частности, европейцы не участвуют. В основном это компании, действующие в стратегически важных для России отраслях: «Оборонпром», «Русгидро», «Концерн ПВО Алмаз-Антей», а также «Аэрофлот», «РЖД», «Почта России», «Россельхозбанк» и др.¹⁵ Для сравнения: в аналогичном списке 500 крупнейших европейских компаний по уровню финансового оборота, составленном ведущим немецким деловым изданием «Handelsblatt», в управлении 50 первыми в рейтинге компаниями россияне не участвуют.

Изменения в миграционном законодательстве коснулись не только высококвалифицированных специалистов, были упрощены и процедуры легализации для мигрантов средней и низкой квалификации. Так, вводится понятие патента: иностранцы, работающие по найму у физических лиц, должны покупать специальный патент стоимостью 1 тыс. руб. общим сроком действия с учетом всех продлений в 12 месяцев. Таким образом, узаконивается положение мигрантов, работающих в качестве нянь, домработниц, строителей для ремонта квартир и пр. Данная мера будет способствовать улучшению положения, в первую очередь, мигрантов из стран бывшего СССР, однако представляется, что в дальнейшем она поможет увеличить приток работников средней и низкой квалификации и из Европейского Союза.

Таким образом, Россия и Евросоюз достигли определенного успеха в вопросе частичного упрощения визового режима, предприняв ряд конкретных шагов в этом направлении. Помимо описанных выше поправок к закону «О правовом положении иностранных граждан в РФ» с 1 июня 2007 г. вступило в силу Соглашение между Россией и ЕС об упрощении визового режима. Положения соглашения касались россиян, направляющихся в страны Шенгенской зоны, прежде всего тех, кто профессионально участвует в контактах в рамках сотрудничества с Евросоюзом: журналистов, спортсменов, участников культурных и студенческих обменов, представителей бизнес-сообщества, работников транспортной сферы и некоторых других. Несмотря на это, полная отмена визового режима остается вопросом не ближайшего будущего, а по крайней мере ближайшего десятилетия.

Российская научная диаспора

Уже отмечалось, что руководство современной России особое значение придает инновационному развитию как одному из основных факторов экономического роста и повышения конкурентоспособности страны на мировой арене. В связи с этим особую актуальность приобретает уже ставшая привычной тема «утечки умов», ущерб от которой, по различным оценкам, увеличивается каждый год. Так, М. Пальников указывает, что потери с учетом расходов на подготовку научных и других высококвалифицированных кадров выросли с 35–40 млн долл. в год в начале 1990-х годов до 50–60 млн долл. в год в начале 2000-х годов¹⁶. Оценки численности российской научной диаспоры за рубежом также варьируются: в частности, Л. Рыбаковский и С. Рязанцев приводили цифру в 30 тыс. на 2005 г. Иногда говорится о 200–300 тыс. и более человек.

Значительная часть российских выпускников высших учебных заведений уезжает за рубеж. Этому в большой степени способствует введение единых стандартов

¹⁵ Расчеты автора по данным сайтов соответствующих компаний.

¹⁶ См.: www.perspektivy.info/srez/val/chetvertaja_volna_emigracii_2007-12-22.htm.

образования, а также существование программ международных студенческих и академических обменов (у России с ЕС существует несколько таких программ: Erasmus Mundus, Tempus, Jean Monnet). Так, в рамках программы Tempus, направленной на содействие развитию систем высшего образования в странах-партнерах и действующей в России с 1994 до 2010 гг., было осуществлено 262 совместных европейских проекта, 41 проект по структурным мероприятиям, выдано 323 гранта индивидуальной мобильности. Количество средств, выделенных на осуществление проектов, достигло 129,46 млн евро¹⁷. В рамках европейской образовательной программы Erasmus Mundus (в России с 2004 г.) в период с 2004 по 2010 гг. стипендиальные гранты получили 271 студент и 80 ученых¹⁸.

Некоторые европейские компании получили право отбирать наиболее способных выпускников и предлагать им работу в своих странах. Несостоявшийся вклад покинувших Россию молодых специалистов в экономику, науку, образование и социальное развитие страны представляет собой колоссальную упущенную выгоду, исчисляемую миллиардами долларов. Кроме того, за рубеж уезжают в основном либо молодые, либо наиболее активные и продуктивные ученые, что приводит, как отмечают отечественные специалисты, к нарушению преемственности научных школ в России, «пересадке» целых научных направлений за границу. В настоящее время европейские страны, например, Германия, Великобритания, Нидерланды, а также США являются основными направлениями эмиграции российских ученых.

Интересным остается вопрос, какие позиции занимают наши ученые, уехавшие за рубеж уже в зрелом возрасте (30 лет и более). Статистика показывает, что доля ключевых научных и преподавательских (то есть наиболее престижных) позиций в российской диаспоре незначительна. С. Егоров отмечает, что российские специалисты по большей части занимают временные позиции в исследовательском секторе, часто меняя места работы и жительства¹⁹. Более того, достаточно большое число ученых, уезжающих на ПМЖ за рубеж, меняют род деятельности. Несмотря на это, российская научная диаспора накопила колоссальный творческий потенциал, который просто необходимо задействовать в России.

Уже состоявшаяся «утечка умов» из России преимущественно необратима. Среди факторов, препятствующих возвращению русских ученых домой, можно перечислить недоверие к государству, непрозрачность схем финансирования научных разработок, бедность ресурсной исследовательской базы, утрату связей с соотечественниками и многое другое. Россия для подавляющего большинства ученых – членов диаспоры не может сегодня предоставить сопоставимые условия работы. Но в то время как вернуть уехавших специалистов вряд ли получится, реальной представляется задача по налаживанию и поддержанию связей с российской научной диаспорой, развитию сотрудничества с ней. Положительным признаком является и то, что сами члены российской научной диаспоры за рубежом проявляют живой интерес к взаимодействию с соотечественниками в России.

В настоящее время сотрудничество российской научной диаспоры и отечественных ученых носит в основном неформальный, недостаточно институционализированный характер. В качестве примеров совместных проектов можно привести запуск магистерской программы по нейронаукам в Санкт-Петербургском государственном университете, получившей поддержку европейской программы Tempus, а также создание некоммерческих веб-сайтов, обеспечивающих контакты между учеными вне зависимости от страны пребывания (например, Scientific.ru, Researcher@ и др.). Другими возможными путями сотрудничества с диаспорой видится следующее:

¹⁷ См.: eacea.ec.europa.eu/tempus/participating_countries/impact/russia.pdf.

¹⁸ См.: eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/statistics_en.php.

¹⁹ Егоров С.В. Зарубежный ресурс российской науки // Ресурсы регионов России. 2000. № 5. С. 75.

привлечение ее членов к участию в совместных проектах (например, по программе Tempus), к чтению лекций в российских вузах, к участию в независимой экспертизе и консультациях; иными словами, диаспора может сыграть ключевую роль в «пересадке» полученного ею научного опыта в Россию.

В июне 2010 г. в Европейском университете Санкт-Петербурга состоялась международная конференция «Научная диаспора и будущее российской науки», в которой приняли участие как ведущие ученые российского происхождения, работающие в США, Германии, Франции, Великобритании и других странах, так и ученые, активно работающие в России. Участники конференции констатировали наличие глубокого структурного кризиса российской науки, продолжающееся ослабление ее позиций на международной арене из-за ее хронического недофинансирования и непоследовательной государственной научной политики. Положительным моментом является то, что в последнее время президент и правительство России объявили о ряде мер, направленных на укрепление и развитие отечественной науки, в частности, на поддержание активных научных исследований на конкурсной основе, формирование современных научно-инновационных центров, привлечение известных зарубежных специалистов к работе в России, налаживание связей с диаспорой. В числе «хороших» инициатив правительства – объявление открытого публичного конкурса на получение грантов правительства под проведение исследований в российских вузах. В конкурсе могут принимать участие как российские, так и зарубежные ученые, а финансирование данной программы достигает беспрецедентных размеров – до 150 млн руб. на каждый грант с общим объемом выделенных средств федерального бюджета 12 млрд руб. (3 млрд руб. в 2010 г., 5 млрд руб. в 2011 г. и 4 млрд руб. в 2012 г.)²⁰.

Несмотря на ряд очевидных позитивных сдвигов, сохраняется множество препятствий для нормального развития сотрудничества. Среди недостатков в целом революционной программы по выделению грантов – чрезвычайно малый срок на подготовку совместных заявок между ведущими учеными и российскими вузами, недостаточная разработанность процедуры проведения экспертизы заявок. В целом озабоченность диаспоры вызывают и такие моменты, как непрозрачность экспертизы заявок, сокращение финансирования РАН и усиление роли «административного ресурса» в научно-исследовательских разработках, несоответствие российской научной среды в целом высоким международным стандартам. Пути решения проблемы могут быть развитие тесного и продуктивного диалога науки и органов власти в России, меры по преодолению существующей научной изоляции России. Среди этих мер можно назвать создание принципиально новых компактных исследовательских и образовательных научных центров международного уровня по типу ведущих исследовательских университетов и институтов высших (перспективных) исследований в США и других странах, введение конкурсных позиций для ученых всего мира, желающих работать в России, значительное облегчение процедур признания зарубежных ученых степеней и принятия на работу иностранных ученых и преподавателей.

²⁰ Сайт Министерства образования и науки Российской Федерации (mon.gov.ru).

Российско-греческие отношения: что дальше?

В середине 2000-х годов, в период, предшествовавший наступлению мирового экономического кризиса, отношения между Россией и Грецией приобрели характер многопланового сотрудничества, охватывающего широкий спектр вопросов экономики, международной безопасности и взаимодействия в гуманитарной сфере. Драйвером российско-греческих связей стали политические контакты между российским и греческим руководством, разработка совместных экономических проектов (в первую очередь в области энергетики), углубление военно-технического сотрудничества, а также общность позиций по актуальным международным проблемам (вопрос о признании независимости Косова, отношение к войне в Ираке, роль ООН в разрешении конфликтов, кипрское урегулирование, формирование новой архитектуры европейской безопасности и т.д.) Высокая динамика развития российско-греческих связей позволяла говорить о складывании между Россией и Грецией отношений стратегического партнерства. О стремлении обеих сторон к переходу на качественно новый уровень взаимодействия свидетельствовало расширение институциональных форм сотрудничества. К уже существовавшим институтам (Смешанная российско-греческая комиссия по экономическому, промышленному и научному сотрудничеству и Смешанная российско-греческая межправительственная комиссия по военно-техническому сотрудничеству, Греко-российская торговая палата) добавились новые – Российско-греческий совет по сотрудничеству и инвестициям и Российско-греческий деловой совет, на регулярной основе стали проводиться Российско-греческие форумы гражданских обществ¹.

Стратегический характер российско-греческих взаимоотношений неоднократно отмечался в ходе многочисленных встреч между главами обеих стран. Примечательно, что в опубликованном в начале 2008 г. докладе Европейского совета по международным отношениям (ECFR) «Расстановка сил в отношениях Европейского Союза и России», в котором все страны Евросоюза были разделены на 5 групп в зависимости от того, как они строят с Россией отношения, Греция была названа «тройанским конем» России². Однако негативные тенденции в развитии двусторонних отношений на рубеже 2000-х – 2010-х годов показали преждевременность данной оценки. Мировой экономический кризис и смена политической власти в Греции привели к их заметному охлаждению и поставили под вопрос перспективы дальнейшего развития российско-греческого стратегического партнерства.

Новые контуры внешней политики Греции

В октябре 2009 г. на фоне возрастания кризисных явлений в греческой экономике на парламентских выборах одержало победу Всегреческое социалистическое движение (ПАСОК). Таким образом завершился пятилетний период пребывания у власти «Новой демократии» – правоцентристской партии, с правлением которой был связан поворот Греции в сторону России.

В середине 2000-х годов Греция проводила весьма активную политику на международной арене, ставившую во главу угла самостоятельное отстаивание национальных интересов, зачастую игнорируя традиционно важные связи с партне-

* Квашнин Юрий Дмитриевич – кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

¹ Подробнее см.: Развитие экономического сотрудничества в Черноморском регионе. Российско-греческие отношения последних лет. Взаимодействие России и Греции в рамках Организации Черноморского сотрудничества. Часть II. М., 2011. С. 28–29.

² См.: euobserver.com/24/25101.

рами по Североатлантическому блоку, прежде всего с США. В середине 2000-х годов Греция осудила военную операцию США и их союзников в Ираке, стала одним из пяти государств-членов Евросоюза (наряду с Испанией, Румынией, Словакией и Кипром), не признавших независимость Косова, заблокировала вступление в НАТО Македонии из-за нерешенности спора о государственном названии республики, начала совместные энергетические проекты с Россией (прежде всего трубопровод «Южный поток» и нефтепровод «Бургас – Александруполис»). Данный подход пользовался значительной поддержкой среди населения Греции, но вызывал недовольство у партнеров Греции по НАТО, в первую очередь у США, и мог проводиться только в благоприятных экономических условиях. Многими экспертами совершенно справедливо отмечалось, что роль Греции в международных отношениях значительно опережала ее экономические возможности.

В период избирательной кампании лидер ПАСОК Г. Папандреу делал основной акцент на проведении внутривластных преобразований, однако по некоторым его заявлениям можно было понять, что и во внешнюю политику новое правительство намерено внести серьезные коррективы. В частности, лидер оппозиции никогда не скрывал своего стремления к проведению сбалансированного курса, в большей степени учитывавшего интересы союзников по НАТО и ЕС, и с осторожностью относился к сотрудничеству с Россией, сделав, в частности, накануне выборов неоднозначное заявление (впоследствии оно было дезавуировано) о необходимости проведения дополнительных переговоров по проекту нефтепровода «Бургас – Александруполис», который, с его точки зрения, больше отвечал российским, нежели греческим интересам.

Первым и весьма ожидаемым³ шагом Папандреу после его избрания на должность премьер-министра стала «перезагрузка» отношений с США. На переговорах с президентом США Б. Обамой, прошедших в марте 2010 г., греческий премьер-министр согласился пойти на ряд уступок Вашингтону, в том числе в вопросах урегулирования отношений с Турцией и отправки дополнительного греческого контингента в Афганистан. США в свою очередь отменили въездные визы для греческих граждан (визовый вопрос в течение нескольких десятилетий был в американо-греческих отношениях одним из самых болезненных) и пообещали оказать поддержку экономическому курсу Греции, направленному на сокращение бюджетного дефицита в обмен на помощь со стороны ЕС и международных финансовых организаций.

Бюджетный дефицит и стремительный рост государственной задолженности, спровоцировавшие новый виток экономического кризиса в Евросоюзе, привели к падению международного авторитета Греции. Одним из условий предоставления Греции стабилизационных займов явилось установление жесткого финансового контроля над греческим бюджетом со стороны «тройки» кредиторов – ЕЦБ, МВФ и Еврокомиссии. Греция получает кредитные транши по результатам регулярных финансовых инспекций, что фактически лишает греческое правительство возможности для проведения независимой финансовой политики. К 2010 г. страна утратила значительную часть экономических ресурсов для реализации амбициозных планов экономической экспансии в странах Балканского полуострова и была вынуждена резко сократить объем военных расходов, в первую очередь за счет отказа от контрактов на закупку оружия за рубежом. Расходы Греции на нужды обороны в 2010 г. составили 2,8% ВВП против 4,3% в 2005 г., что неизбежно ведет к усилению зависимости Гре-

³ В Греции Г. Папандреу воспринимается как проамерикански настроенный политик, а ПАСОК – как партия, ориентирующаяся в своей внешней политике прежде всего на Вашингтон. Во многом это связано с тем, что Папандреу родился в США, там же получил образование и отказался от гражданства США лишь после переезда в Грецию в 1970-х годах после падения диктатуры «черных полковников».

ции в вопросах обеспечения национальной безопасности от союзников по НАТО, в первую очередь от США.

Тенденция к большей согласованности греческой дипломатии с западными партнерами нагляднее всего прослеживается на примере ближневосточной политики. На протяжении трех десятилетий (1980–2000-е годы) Греция позиционировала себя как самостоятельного игрока на Ближнем Востоке. Основными принципами внешней политики страны в данном регионе, заложенными А. Папандреу – отцом Г. Папандреу (премьер-министр в 1981–1989, 1993–1996 гг.), были поддержка Палестинской автономии в вопросе территориального размежевания с Израилем, достаточно тесные связи с арабскими странами (в том числе с ливийским лидером Муаммаром Каддафи и «династией» Асадов в Сирии) и признание недопустимости военного вмешательства внешних сил во внутренние дела ближневосточных государств. В настоящее время эти внешнеполитические подходы подвергаются серьезному пересмотру.

В марте 2011 г., сразу после принятия Советом Безопасности ООН резолюции о создании бесполетной зоны в Ливии, премьер-министр Греции пообещал оказать поддержку силам коалиции, предоставив ей свои аэропорты и радиолокационные средства. С точки зрения анализа изменения внешнеполитического курса Греции интересен не только сам факт ее участия (пусть и без предоставления военных самолетов) в операции, но и мотивация данного решения. В своем выступлении по ливийскому вопросу Папандреу, предлагая помощь партнерам по НАТО, прямо сказал, что руководствуется стремлением напомнить союзникам о геостратегической важности Греции как плацдарма Североатлантического альянса на Ближнем Востоке⁴. Очевидно, что в первую очередь это было обращение к США и Франции – главным инициаторам (наряду с Великобританией) ливийской операции, которые в 2010 г. оказали Греции наибольшую дипломатическую поддержку в ходе долгового кризиса.

В случае прогнозируемого многими экспертами начала военной операции НАТО против Сирии Греция, несмотря на наложенное в Совете Безопасности ООН (а именно Россией и Китаем) вето на резолюцию о введении санкций против Дамаска, вероятнее всего займет проамериканскую позицию, о чем свидетельствует жесткая критика президента Сирии Башара Асада со стороны греческого МИДа. Произшедший во внешней политике Греции разворот на ближневосточном направлении показывает, что во взглядах на проблемы международной безопасности у России и Греции остается все меньше общего.

Для многих неожиданным и вместе с тем закономерным поворотом во внешней политике Греции стало наметившееся в 2010 г. сближение с Израилем. В течение предыдущих десятилетий греко-израильские отношения находились на достаточно низком уровне развития вследствие поддержки Грецией Палестинской автономии, тесных связей между Израилем и Турцией (главным стратегическим оппонентом Греции в бассейне Эгейского моря), а также обвинений со стороны еврейских организаций в адрес греческого правительства в попустительстве антисемитизму. Однако рост экономического и политического влияния Турции на Балканах и на Ближнем Востоке, снижение возможностей Греции для финансирования военных программ и быстрая деградация турецко-израильских отношений после инцидента с «Флотилией свободы» объективно способствовали активизации внешнеполитических связей между Афинами и Тель-Авивом. В июле 2010 г. на переговорах в Тель-Авиве греческая сторона предложила свое посредничество в урегулировании палестино-израильского конфликта и высказалась за расширение экономических связей между Грецией и Израилем, а месяц спустя во время ответного визита премьер-

⁴ Подробнее см.: Лубоцкая А.С. Об участии Греции в ливийских событиях. (www.riss.ru/?commentsId=164).

министра Израиля Б. Нетаньяху в Афины была достигнута договоренность об углублении сотрудничества в военной сфере, обмене технологиями, развитии совместных туристических проектов. О серьезности планов Греции в отношении сотрудничества с Израилем свидетельствуют события июля 2011 г., когда греческие власти запретили каким-либо судам отправляться из греческих портов в сектор Газа и тем самым сорвали очередную «Флотилию свободы».

Дополнительным стимулом к развитию греко-израильских отношений стало открытие в 2010 г. крупных газовых месторождений на шельфе Средиземного моря у берегов Израиля и Кипра («Левиафан», «Далит», «Тамар» и др.). Перед Грецией, имеющей давние союзнические связи с Кипром и активно развивающей взаимоотношения с Израилем, открывается возможность, с одной стороны, диверсифицировать импорт энергоносителей и уменьшить зависимость от поставок газа из России, а с другой стороны, стать транспортным узлом и обслуживающим центром для переправки израильского и кипрского газа в Европу, то есть принять участие в проекте, который сможет конкурировать с продвигаемым Россией «Южным потоком».

Политические отношения между Россией и Грецией: возобладание негативных тенденций

Экономический кризис и смена правительства в Греции сразу поставили вопрос о перспективах российско-греческих отношений, в первую очередь в таких ключевых для России сферах, как энергетика и военно-техническое сотрудничество. Прошедшие в феврале 2010 г. в Москве переговоры на высшем уровне (между Г. Папандреу с одной стороны и тогдашними президентом России Д. Медведевым и премьер-министром В. Путиным с другой) были призваны прояснить эти вопросы и обозначить вектор развития двусторонних связей на среднесрочную перспективу. По результатам встреч Г. Папандреу заявил, что не видит препятствий для строительства нефтепровода «Бургас – Александруполис», и высказался за скорейшее подписание соглашения о создании совместного предприятия для реализации проекта газопровода «Южный поток», тем самым подтвердив неизменность политики Греции в отношении энергетических проектов. Второй темой переговоров стал резкий спад (более 40%) товарооборота между Россией и Грецией в 2009 г. в связи с кризисом. Обе стороны декларировали необходимость восстановления потенциала торгово-экономических отношений и поиска новых перспективных областей сотрудничества. В частности, президент России пригласил греческие компании к участию в строительстве объектов к Олимпиаде 2014 г. в Сочи⁵. Так же как и его предшественник на посту премьер-министра, Г. Папандреу дал высокую оценку российской инициативе по заключению нового Договора о европейской безопасности.

Тема финансового положения Греции формально не была включена в повестку дня, однако вскоре стало известно, что она также затрагивалась: на переговорах с главой Всемирного банка Р. Зелликом президент России рассказал, что на встрече с Папандреу он порекомендовал последнему для разрешения трудностей греческого государства «обратиться в МВФ и Всемирный банк»⁶. Поэтому с высокой вероятностью можно было утверждать, что накануне, а возможно, и в ходе визита греческого премьер-министра в Москву, между российской и греческой сторонами велись закрытые переговоры о возможности участия России в спасении греческой экономики, однако они не увенчались успехом. В пользу этой версии говорит интервью депутата Государственной Думы РФ И. Саввиди, принимавшего участие в организации встречи Папандреу с Путиным, греческой газете «Элефтеротипия». Комментируя перегово-

⁵ См.: president.ru/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/6884.

⁶ Д. Медведев порекомендовал премьер-министру Греции обратиться за помощью в МВФ и Всемирный банк // РБК. 16.02.2010. (www.rbc.ru/rbcfreenews/20100216163038.shtml).

воры между российским и греческим премьер-министрами, Саввиди прямым текстом сказал, что их содержанием должно было стать предварительно согласованное обеими сторонами предоставление Россией Греции низкопроцентного займа в размере 25 млрд евро, однако в ходе встречи Папандреу уклонился от данной темы, предпочтя ей бессодержательный разговор на тему экологии. С точки зрения депутата, глава греческого правительства проигнорировал российское предложение о помощи по причине его неприемлемости для Евросоюза⁷. Интересно, что это интервью было сделано российским депутатом лишь в середине 2011 г., когда стало ясно, что российско-греческие отношения зашли в тупик.

Бюджетные проблемы Греции фактически положили конец военнотехническому сотрудничеству между двумя странами. Уже в ноябре 2009 г. министр обороны Греции Э. Венизелос обнародовал программу сокращения закупок вооружения, которые должны были уменьшиться с 2,72 млрд до 85 млн евро. В апреле 2010 г. Греция отказалась от покупки 420 боевых машин пехоты БМП-3. Во многом эта сделка на сумму около 1,2 млрд евро была сорвана по российской вине, а именно из-за неосторожной фразы заместителя министра обороны России В. Поповкина о том, что российские БМП морально устарели и должны быть сняты с производства⁸. В то же время это была не столько причина, сколько повод отказа от сделки, так как вместо БМП-3 Греция закупила американский аналог – амфибийные «Bradley», более дешевые, но уже бывшие в употреблении и нуждающиеся в дорогостоящем ремонте. Хронологически решение об отказе от закупки российского вооружения в пользу американского было принято вскоре после визита Папандреу в США в марте 2010 г., и многими аналитиками высказывается мнение, что предварительная договоренность греческого премьер-министра с американской стороной была достигнута именно тогда, то есть еще за месяц до заявления Поповкина о качестве российской военной продукции.

В июне 2010 г., как и планировалось, греческий национальный оператор газотранспортной системы «DESFA» и «Газпром» подписали соглашение о строительстве греческого участка газопровода «Южный поток». Это свидетельствует о том, что проект газопровода для Греции по-прежнему является приоритетным. Однако что касается другого ключевого проекта – российско-болгаро-греческого нефтепровода «Бургас – Александруполис», то он был по сути заморожен, и позиция Греции сыграла в этом не последнюю роль. Главная причина того, что его строительство было отложено на неопределенный срок, – отсутствие интереса со стороны правительства Болгарии, замаскированное под озабоченность по поводу экологической стороны проекта. Греция, которая, в отличие от Болгарии, формально выступает за начало строительства нефтепровода, на деле также относится к проекту весьма скептически. В частности, как отметил депутат от оппозиционной партии С. Кедикоглу, «ни разу греческая сторона не оказала никакого давления на Болгарию и... не заплатила даже свою долю коммунальных расходов за здание, в котором расположена штаб-квартира организации по строительству «Бургас – Александруполис»⁹. Невнимание Греции к совместным с Россией проектам объясняется оппозицией прозападной направленностью ее внешней политики (как сказал Кедикоглу в другом своем интервью, «те, кто сейчас в правительстве, более американцы, чем сами американцы»¹⁰).

⁷ См.: www.enet.gr/?i=news.el.article&id=293054.

⁸ Не навредить // Независимая. 27.04.2010. (www.ng.ru/editorial/2010-04-27/2_red.html).

⁹ Купи дом в Греции – получи визу на пять лет – депутат греческого парламента Симос Кедикоглу // ИТАР-ТАСС. 21.09.2011. (www.itar-tass.com/c49/230275.html).

¹⁰ Обзор прессы. Греция. Связи с Россией и СНГ // Polpred.com. 03.06.2011. (www.polpred.com/?ns=1&ns_id=335900&PHPSESSID=53kjin3msgnn3o5a00mfvsscn50).

В 2011 г., когда греческим правительством был принят масштабный план приватизации госсобственности, одной из наиболее обсуждаемых тем в российско-греческих отношениях стало возможное участие российских компаний в покупке наиболее привлекательных греческих активов (например, приобретение Государственной газовой компании Греции («DEPA») и Организации железных дорог Греции соответственно «Газпромом» и ОАО «РЖД»), однако ни один из этих проектов не вызвал интереса у греческого правительства. О нежелании греческой стороны допускать российский капитал в ключевые отрасли греческой экономики свидетельствуют те сложности, с которыми сталкиваются российские банки при открытии отделений в Греции¹¹. Единственным банком, которому после двухлетних переговоров удалось открыть филиал в стране, стал красноярский «Кедр», успешно функционирующий в Греции (и даже входящий в двадцатку крупнейших банков) еще с 2007 г.

О нарастающих кризисных явлениях в российско-греческих отношениях свидетельствует отмена по инициативе российской стороны визита главы греческого МИДа С. Ламбринидиса. Постепенно российская сторона стала предпочитать иметь дело не с греческим правительством, а с представителями оппозиции, делая ставку на улучшение российско-греческих отношений после возвращения к власти в Греции «Новой демократии»¹².

Динамика торговых и экономических связей

Экономический кризис, вступивший в острую фазу осенью 2008 г., больно ударил по российской и греческой экономике и привел к резкому сокращению торгового оборота и инвестиционного сотрудничества. Следствием падения спроса на энергоносители, составляющие основу российских поставок в Грецию (до 90%; оставшиеся 10% приходятся в основном на черные металлы, алюминий и бумажную продукцию), стало 45-процентное уменьшение экспорта. В 2010 и 2011 гг. российский экспорт постепенно восстанавливался, однако пиковые значения 2008 г. до сих пор не достигнуты и, учитывая стремление Греции диверсифицировать поставки энергоносителей, вряд ли будут достигнуты в обозримой перспективе. В то же время импорт товаров из Греции в период кризиса сократился не столь существенно (всего на 23%) и, по предварительным данным на конец 2011 г., не только полностью восстановился, но даже превзошел докризисные значения.

Таблица 1.

Российско-греческий товарооборот, млн долл., 2003–2010 гг.

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Экспорт	948	1262	1930	2752	2613	4329	2338	2855
Импорт	142	167	188	239	311	441	342	423

Источник: данные ФТС России (www.customs.ru).

За последние два года существенно расширилась номенклатура греческих товаров, поставляемых в Россию. Греческие компании, столкнувшись со сжатием внутреннего рынка и введением крайне неблагоприятного налогового режима у себя на родине, активно борются за внешние рынки и быстрыми темпами укрепляют свои позиции в России. Наибольших успехов добились производители рыбы, фруктов, орехов и продуктов их переработки, меховых изделий и фармацевтической продукции. Если всего три года назад экспорт российских товаров в Грецию превышал импорт в 10 раз, то сейчас разница лишь пятикратная. При этом отрицательное для

¹¹ См.: www.isotimia.gr/default.asp?pid=24&ct=3&artid=97819.

¹² Другое дело, что в 2011–2012 гг. из-за обострения экономического кризиса в Греции партийно-политическая жизнь в стране резко дестабилизировалась.

Греции сальдо торгового баланса в значительной мере компенсируется увеличивающимися с каждым годом расходами российских туристов, для которых Греция стала одним из самых популярных мест отдыха.

Несмотря на достаточно сложные политические отношения между российским и греческим руководством, правительству Греции удастся последовательно проводить политику, направленную на привлечение туристов из России. На уменьшение туристического потока в 2009 г. Греция оперативно отреагировала облегчением процедуры оформления виз, введя самый быстрый среди стран Шенгенского соглашения срок рассмотрения документов на выдачу виз, увеличив срок их действия и снизив размер консульского сбора. В результате этих мер уже в 2010 г. количество российских туристов, посетивших Грецию, на четверть превысило докризисные показатели, составив 386,7 тыс. чел.¹³ В 2011 г. это значение еще возросло, главным образом вследствие переориентации туристического потока с курортных стран Северной Африки на Грецию. В то же время греческие чиновники признают, что главным сдерживающим фактором развития туризма является сохранение визового режима между Россией и странами ЕС. В настоящее время все политические партии Греции, включая ПАСОК, выступают за отмену визовых ограничений.

Помимо привлечения туристов из России греческие власти прилагают усилия, направленные на увеличение российских инвестиций в те сферы, которые не имеют для Греции стратегического значения. Несмотря на то что за последние годы российскими компаниями не было реализовано ни одного крупного инвестиционного проекта в Греции, по данным на 2009 г., объем российских инвестиций в греческую экономику в 3,8 раза превысил объем греческих инвестиций в Россию¹⁴. Большую часть российских инвестиций, как и в докризисный период, составляют капиталовложения в недвижимость.

* * *

Наблюдаемые в последнее время кризисные явления в российско-греческих отношениях в значительной степени связаны с преходящими явлениями – последствиями мирового экономического кризиса и приходом к власти в Греции нового, прозападного правительства, более прагматично настроенного по отношению к сотрудничеству с Россией. В то же время сворачивание совместных проектов в приоритетных для России сферах – энергетике и военно-техническом сотрудничестве – заставляет задуматься над тем, насколько оправданной была политика России в отношении Греции в последнее десятилетие, насколько соответствовали реальности представления российских властей о месте Греции на международной арене. В середине 2000-х годов позитивная динамика развития связей между двумя странами во многом опиралась на достаточно хрупкий фундамент личных отношений между главами государств, обеспечивавших быстрое принятие решений по основным стратегическим направлениям сотрудничества. При этом развитие диалога на политическом уровне значительно опережало экономические отношения, которые, несмотря на достаточно быстрый рост товарооборота, взаимных инвестиций и туристического потока, еще только начинали развиваться.

Смена правительства наглядно показала всю зыбкость тех проектов, которым Россия придавала первостепенное значение (строительство нефтепровода «Бургас – Александруполис», поставки вооружения и т.д.), и вместе с тем обнажила старые проблемы – ущербную для России структуру товарооборота (слишком высокая доля энергоносителей в экспорте при возрастающей конкуренции на сырьевых рын-

¹³ По данным Ростуризма (www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140229).

¹⁴ Общий объем накопленных греческих инвестиций в России составил 44 миллиона долларов // Кредит.ру. 07.06.2010. (credit.ru/publication/show/id/9864).

ках), необходимость лоббирования интересов российских инвесторов, сталкивающихся с настороженным отношением местных властей. Решением этих проблем Россия будет вынуждена заняться вне зависимости от того, какие партии будут оказываться в Греции у власти в результате выборов.

Внешнеэкономические связи Восточной Германии: последствия переориентации на Запад

Модель закрытой экономики, обеспечивающей себя всем необходимым, доказала свою экономическую несостоятельность. Внешняя торговля – обязательное условие устойчивого экономического роста, начиная с определенного этапа экономического развития. Технологический прогресс способствует тому, что конкурентные преимущества стран реализуются в узкой специализации, приводящей к переходу от меж- к внутриотраслевой торговле, которая может быть реализована лишь на более глобальном уровне. Германия – если мы рассматриваем ее целиком – представляет собой пример страны, успешно использующей плюсы глобализации. С 2003 по 2008 гг. Германия была мировым экспортным лидером, но позже уступила Китаю.

Восточная Германия, напротив, за исключением нескольких регионов, не смогла встроиться в международное разделение труда так же успешно, как Западная (в 2010 г. лишь 25,1% добавленной стоимости в новых землях формировался за счет экспорта¹). Рассмотрение внешнеторговых связей ГДР и новых федеральных земель указывает на сложности, которые неизбежны, если региону (или стране) приходится интегрироваться в систему, к которой он по своему развитию не готов. ГДР обладала развитой промышленностью, чья конкурентоспособность была ниже, чем в ФРГ, однако резкое открытие границ и насильственная интеграция с Западной Германией лишили новые земли возможности подготовиться к новым условиям.

Специфика разделения труда в СЭВ

Оптимистичные прогнозы, что экономика ГДР станет рыночной и при этом сохранятся традиционные рынки сбыта, были основаны исключительно на анализе структуры экспорта ГДР, но не самой системы разделения труда и ценообразования в СЭВ. Разделение труда в СЭВ было подчинено логике плановой экономики. Экономия ресурсов должна была осуществляться не путем конкуренции между отдельными производителями (странами), а путем закрепления ресурсов за одним производителем. Последний – по сути, монополист – производил уникальную продукцию. Специализация стран СЭВ носила, таким образом, отраслевой характер. Так, например, 72% металлорежущих станков, применяемых в странах СЭВ, выпускали ГДР, СССР, ЧССР, а 85% пассажирских вагонов ГДР и СССР². Соцстраны использовали имеющиеся конкурентные преимущества и не пытались обрести новые. Встраивание в мировую систему разделения труда, то есть своеобразная кооперация с западными странами (которую, правда, можно обозначить и как «конкуренция»), не предполагалась. Социалистический блок должен был быть самодостаточным.

Но экономическое отставание, вылившееся в отсутствие некоторых видов продукции в социалистических странах, вынудило СЭВ наращивать торговлю с капиталистическими странами. Первые признаки этого наблюдаются в 1950-е годы. Если сначала ввозились преимущественно станки и оборудование, то позже также потребительские то-

* Тоганова Наталья Владимировна – кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

¹ Подсчеты автора на основе данных Statistisches Jahrbuch 2011 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“. Statistisches Bundesamt. Berlin. 2011. S. 478. и данных Statistische Ämter des Bundes und der Länder (www.statistikportal.de/Statistik-Portal/).

² Экономия времени и эффективность социалистического производства. Под ред. М.С. Атлас, А.Г. Грязновой. М.: Экономика, 1986. С. 228.

вары³. Негативное влияние на экономику СЭВ оказал нефтяной кризис 1970-х годов, что отразилось на разделении труда в блоке⁴. Рост цен на нефть привел к ценовому дисбалансу внутри СЭВ: торговое сальдо СССР стало положительным, а подавляющего большинства других соцстран – отрицательным. Отсутствие единого рынка в СЭВ, где бы осуществлялась свободная торговля товарами, не позволяло решить проблему разбалансировки стоимости различных товаров. Отсутствие рыночных цен при наличии дефицитных товаров приводило к тому, что страны стремились обменивать «ходовые» товары на «ходовые», а не пользующиеся особым спросом на такие же. Кроме того, они стремились выравнять торговый баланс с каждым партнером, различия же в экономической структуре (не все страны были индустриально развитыми) приводило к тому, что соцстраны были вынуждены – если следовать логике социалистического разделения труда – свертывать производство, поскольку не было возможности выгодно обменивать некоторые не пользовавшиеся спросом товары.

Решению экономических проблем после нефтяного кризиса препятствовала также неконвертируемость валют внутри СЭВ. Например, курс национальных валют по отношению к переводному рублю мог быть ниже, нежели курс той же валюты, если бы обмен проходил по схеме: перевод из национальной валюты в доллары с последующим обменом долларов на переводной рубль.

С ростом объемов торговли между социалистическим и капиталистическим блоками и ростом потока нефтедолларов, поступавшего из капстран, появилось желание соотносить эффективность затрат на одну и ту же продукцию в СЭВ и на Западе (вопрос эффективности расходов нефтедолларов). При несвободном ценообразовании в СЭВ западные страны выступали ценовым мерилom для социалистической экономики. Это было вынужденной интеграцией в мировой рынок.

Проблемы плановой экономики были осознаны слишком поздно. Когда в конце 1970-х – начале 1980-х годов остро стала ощущаться необходимость модернизировать экономики соцстран и перейти на иной уровень интеграции⁵, на это не оказалось ресурсов, а возможно, времени и воли. Перехода на внутриотраслевую торговлю внутри СЭВ, для которой необходимы были углубление интеграционных процессов, налаживание отношений между отдельными предприятиями и либерализация хозяйственной деятельности отдельных субъектов, – осуществить так и не удалось⁶.

Структура внешней торговли ГДР

Если верить официальной статистике ГДР, то в 1988 г. экспортная квота составляла 40%, что превышало западногерманский показатель (29%). Однако для маленькой страны вследствие большего соотношения длины границы с территорией, как правило, характерна более высокая экспортная квота. Но западногерманские

³ Например, о развитии торговых отношений между СССР и ФРГ см.: Четвертной Л. СССР – ФРГ: проблемы торгово-экономического сотрудничества. М.: Международные отношения, 1988.

⁴ Об изменениях внешней торговли в связи с нефтяным кризисом см. подробнее: Волков Г. Внешняя торговля и интенсивные факторы экономического роста в зарубежных европейских странах СЭВ // Страны СЭВ: тенденции производства и хозяйственный механизм на современном этапе: Сборник статей. Отв. ред. Л. Тарасов. М.: ИЭМСС, 1984. С. 18–29.

⁵ См.: Бочкова В., Валентинович Л., Гринберг Р. и др. Внешняя торговля СССР со странами СЭВ. Отв. ред. В. Шаститко. М.: Наука, 1986.

⁶ О предпринятых попытках либерализовать торговлю см.: Малинина И. Основные тенденции развития управления внешнеэкономической деятельностью стран СЭВ на современном этапе // Страны СЭВ: тенденции производства и хозяйственный механизм на современном этапе. С. 131–140.

эксперты полагают, что официальные показатели были сильно завышены, и экспортная квота не превышала 22–24%⁷.

Внешняя торговля ГДР была географически дифференцированной. Несмотря на то что с середины 1950-х годов наблюдается тенденция снижения роли стран СЭВ, в середине 1980-х годов на социалистические страны приходилось 64,9% экспорта и 66,9% импорта ГДР. Основным партнером был СССР (36,2% экспорта и 40,4% импорта)⁸. В соцстраны ГДР поставляла промышленную продукцию, а импортировала сырье (газ и нефть). С западными же странами ситуация была обратной: импортировались преимущественно промышленные товары (оборудование и потребительские товары), а экспортировались полуфабрикаты (нефтехимическая продукция). В 1983 г. нефтехимическая продукция составляла 27,9% экспорта ГДР в страны ОЭСР, хотя в том же году на нефтехимическую продукцию приходилось «лишь» 17,5% совокупного экспорта ГДР⁹. Согласно другим данным до 90% экспорта ГДР составляли промышленные товары¹⁰. Услуги играли незначительную роль в обоих случаях. Сальдо платежного баланса со странами СЭВ было сбалансированным, а с западными наблюдался дефицит (баланс по текущим операциям составлял -8,8 млрд валютных марок). В реальности дефицит был бы более значительным, если бы не перечисления ФРГ, осуществлявшиеся в той или иной форме¹¹.

Замкнутая система СЭВ, в которой отсутствовала конкуренция между производителями и странами, привела к снижению качества производимой продукции относительно «западной». Но сложная система обменных курсов (в ГДР существовала система коэффициентов для разных отраслей) и отсутствие информации делали реальную оценку невозможной¹².

С начала 1980-х годов торговый баланс ГДР указывал на экономические проблемы: отставание в высокотехнологичных отраслях от западных стран и отсутствие современных потребительских товаров. Но данному фактору не было уделено достаточно внимания при объединении. В 1970 г. внутренняя задолженность страны составляла 12 млрд марок, к 1988 г. она выросла до 123 млрд марок. Аналогичная тенденция наблюдалась и во внешней задолженности: в 1970 г. – 2 млрд «валютных марок», в 1989 г. – 49 млрд «валютных марок»¹³. При валовом национальном продукте на уровне в 353 млрд немецких марок (ВНП указывается при условии пересчета 1:1 валюты ГДР и ФРГ) суммарный объем внутренней и внешней задолженности, таким образом, указывал на серьезные экономические проблемы ГДР. Растущая внешняя и внутренняя задолженность была обусловлена структурой экспорта и импорта ГДР и мировыми ценами, в первую очередь на сырье. Как было уже сказано, ГДР была вынуждена закупать ряд промышленных товаров на Западе, однако поставляла на Запад в основном сырье, которое дешеvelo по отношению к промышленным товарам. В начале 1980-х годов ГДР удалось поправить свое сальдо: в СССР сырье закупалось дешево, проходило обработку и поставлялось западным

⁷ Зинн Г., Зинн Х.-В. Холодный запуск. Экономические проблемы объединенной Германии. М.: Владар, 1994. С. 48.

⁸ Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland. 1987. S. 607.

⁹ Ibid. S. 605, 612.

¹⁰ Николаи В. Позиция западноевропейских компаний в их торговых отношениях с ГДР // Политическая и правовая структура торговых отношений между Европейским сообществом и Восточной Европой: (Материалы международного colloquium, г. Гент (Бельгия), 17–18 дек. 1987 г.): Реферативный сборник. Отв. ред. и авт. предисл. Ю. Борко. М.: ИНИОН, 1989. С. 125–131.

¹¹ Die Zahlungsbilanz der ehemaligen DDR 1975 bis 1989. Deutsche Bundesbank, 1999. S. 26–43.

¹² Akerlof G.A., Rose A.K., Yellen J.L., Hesselius H., Dornbusch R., Guitian M. East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union // Brookings Papers of Economic Activity. 1991. No 1. P. 1–87.

¹³ Müller U. Supergau Deutsche Einheit. Hamburg, 2006. S. 67.

странам¹⁴. Но из-за снижения стоимости энергоресурсов на мировом рынке со второй половины 1980-х годов данная модель перестала приносить прибыль.

О серьезных экономических проблемах свидетельствовала и оказываемая ГДР помощь из ФРГ. Важной статьей выравнивания внешнеторгового сальдо были поступления из Западной Германии, осуществлявшиеся разными путями (например, за предоставление транзита или перечисления церквям). Таким образом, с 1980 по 1988 г. в ГДР поступило средств в объеме 10% от товарного импорта ГДР¹⁵. ФРГ оказывала поддержку ГДР при получении кредитов в западных банках (так называемые штраус-кредиты: в 1983 г. ГДР получила таким путем 1 млрд немецких марок). Зависимость ГДР от западных кредитов сохранялась вплоть до объединения. Отказ от кредитов в 1989 г. означал бы снижение жизненного уровня на 25–30%, что было с политической точки зрения недопустимым и сделало бы страну неуправляемой¹⁶. Однако, как отмечают специалисты «Deutsche Bank», на момент объединения никаких затруднений в получении кредитов у ГДР не было, несмотря на то что в 1988-1989 гг. ГДР взяла рекордное количество кредитов в западных банках¹⁷.

Несмотря на перечисленные выше косвенные факторы, свидетельствовавшие о том, что продукция Восточной Германии неконкурентоспособна, при объединении сложилось мнение: новые земли смогут успешно использовать свои связи с бывшими социалистическими странами, а структура экономики в целом соответствует западной. Успешному переходу, таким образом, ничего не могло воспрепятствовать.

Объединение Германии и роль новых земель во внешней торговле ФРГ

Но все пошло не так, как предполагалось. Для восточногерманских производителей падение железного занавеса означало, что цены на их продукцию должны были быть заново определены. Большая часть продукции оказалась неконкурентоспособной после обмена восточных марок на западные: ее стоимость значительно увеличилась. Ведь при обмене валюты невозможно было учесть коэффициенты, которые применялись к товарам ГДР при их экспорте.

Не последнюю роль сыграла низкая конкурентоспособность восточногерманских товаров. В социалистическое время продукцию ГДР – как в самой Восточной Германии, так и за ее пределами – покупали из-за отсутствия выбора и менового характера межстрановой торговли внутри соцстран, когда один вид товаров обменивался на другой (межотраслевая торговля). Межотраслевая торговля означала, что экономические связи соцстран между собой были не столь тесными. Если бы превалировала внутриотраслевая торговля между странами, то переход на западные товары, возможно, проходил бы медленнее.

Резкий разрыв торговых связей с бывшим социалистическим блоком привел к падению экспорта и импорта новых земель. В 1991 г. доля новых земель (и Восточного Берлина) в экспорте ФРГ составляла 3%, а в импорте 2,5%. Выявить долю отдельно Восточного и Западного Берлина с течением времени становилось все сложнее, и с середины 2000-х годов Берлин почти во всех публикациях полностью включается в «новые земли». Поэтому для чистоты сопоставления с 2010 г. укажем данные за 1991 г. для новых земель и Берлина: экспорт 4,7%, импорт 4,2%¹⁸. В течение двух десятилетий доля Берлина в общегерманском экспорте и импорте падала, что

¹⁴ Die Zahlungsbilanz der ehemaligen DDR 1975 bis 1989... S. 41–42.

¹⁵ Ibid. S. 46.

¹⁶ Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen, Berlin. 27.10.1989. (Auszüge aus dem so genannten Schürer-Papier. www.ddr-wissen.de/wiki/ddr.pl?Analyse_der_%F6konomischen_Lage_der_DDR_mit_Schlu%DFfolgerungen).

¹⁷ Die Zahlungsbilanz der ehemaligen DDR 1975 bis 1989... S. 48.

¹⁸ Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1992. S. 326–327.

следует объяснить экономическим ростом новых земель и отчасти нарастающими экономическими проблемами самого Берлина (экспорт в 1991 г. 2,1%, в 2010 г. 1,3%; импорт: 1,8% и 1,2% соответственно¹⁹). К 2010 г. доля новых земель и Берлина в общегерманской торговле выросла: 8,2% экспорта и 8% импорта.

Внешняя торговля новых земель указывает на их структурные отличия от старых: непропорционально развито сельское хозяйство и пищевая промышленность, тогда как промышленность менее развита, а в ней доминирует производство полуфабрикатов. В 2010 г. добавочная стоимость, формируемая первичным сектором в новых землях, составила 1,2% (с Берлином), в старых землях – 0,8% (без Берлина). В том же году доля промышленности в добавленной стоимости новых земель составила 16% (с Берлином), в старых – 21,6% (без Берлина). Это не может не отражаться на внешней торговле Восточной Германии. В 2010 г. 13,5% экспорта всей пищевой промышленности из Германии производилось в новых землях и Берлине, готовой промышленной продукции, напротив, – лишь 7,9%, полуфабрикатов – 9,1%. В импорте ситуация чуть отлична: 9,2, 6,8 и 6,6% соответственно²⁰.

Среди новых земель значительную роль играет Саксония. Ее доля в общегерманском экспорте выше, чем других новых земель: 2,6% против 1,3% у Саксонии-Анхальт, Берлина и Бранденбурга, 1,1% у Тюрингии и 0,6% у Мекленбурга – Передней Померании (2010 г.)²¹. Однако в Саксонии это соответствует ее доле в общегерманской добавленной стоимости (3,3%, в 2010 г.), тогда как в Саксонии-Анхальт и Тюрингии данный показатель ниже (2 и 2,1% соответственно)²².

Ориентация на внутренний рынок

Низкая доля в общегерманском экспорте новых земель свидетельствует отчасти о непропорционально низком экономическом развитии, несоответствующем их доле в населении, а отчасти о том, что их экономика ориентирована на внутренний рынок. Так, например, в 1991 г. добавленная стоимость в обрабатывающей промышленности и добыче полезных ископаемых в Бранденбурге, приходящаяся на экспорт, составила 9%, к 2010 г. этот показатель увеличился до 25,5%²³. В самой успешной среди новых земель – Саксонии – в 1991 г. доля, формируемая экспортом в обрабатывающей промышленности и добыче полезных ископаемых, составляла 20,5%, а в 2010 г. увеличилась до 59,6%²⁴.

Серьезные различия внутри новых земель свидетельствуют о поляризации внутри данного региона. За два десятилетия выкристаллизовались более успешные земли (Саксония, отчасти Саксония-Анхальт и Тюрингия). Однако неверным было бы утверждать, что данные различия связаны исключительно с политикой последних двух десятилетий. Сегодня успешные регионы были таковыми и более полувека тому назад. Выезд многих специалистов и собственников после окончания Второй мировой войны в Западную Германию, огосударствление оставшихся предприятий в последующие годы, – все это привело к утрате предпринимательских традиций. Но постепенно они восстанавливаются.

¹⁹ Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland. S. 326–327; Statistisches Jahrbuch 2011 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“. S. 478–479.

²⁰ Statistisches Jahrbuch 2011 für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“. Berlin: Statistisches Bundesamt, 2011. S. 478–479.

²¹ Ibid. S. 478.

²² Statistische Ämter des Bundes und der Länder (www.statistikportal.de/Statistik-Portal).

²³ Данные Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (www.statistik-berlin-brandenburg.de).

²⁴ Подсчеты автора на основе данных Außenhandel des Freistaates Sachsen. Endgültige Ergebnisse 2009. G III2 – j/09. Statistischer Bericht. Statistisches Landesamt. Freistaat Sachsen. 2010. S. 5; Außenhandel in Sachsen. Ausgabe 2011. Statistisches Landesamt. Freistaat Sachsen, 2011. и данных Statistische Ämter des Bundes und der Länder (www.statistikportal.de/Statistik-Portal).

Ориентация на внутренний рынок диктуется характером предприятий, расположенных в новых землях. Велика доля филиалов западногерманских предприятий, открывшихся на базе существовавших в ГДР заводов и фабрик. Есть также и созданные с нуля филиалы. Однако ориентацию на внутренний рынок саму по себе нельзя считать исключительно негативным фактором. Так, новые земли менее пострадали от спада, вызванного мировым финансово-экономическим кризисом. В 2009 г. спад в обрабатывающей промышленности и добыче полезных ископаемых в старых землях (без Берлина) составил 15,5%, в новых землях (с Берлином) 9,6% по отношению к предыдущему году²⁵.

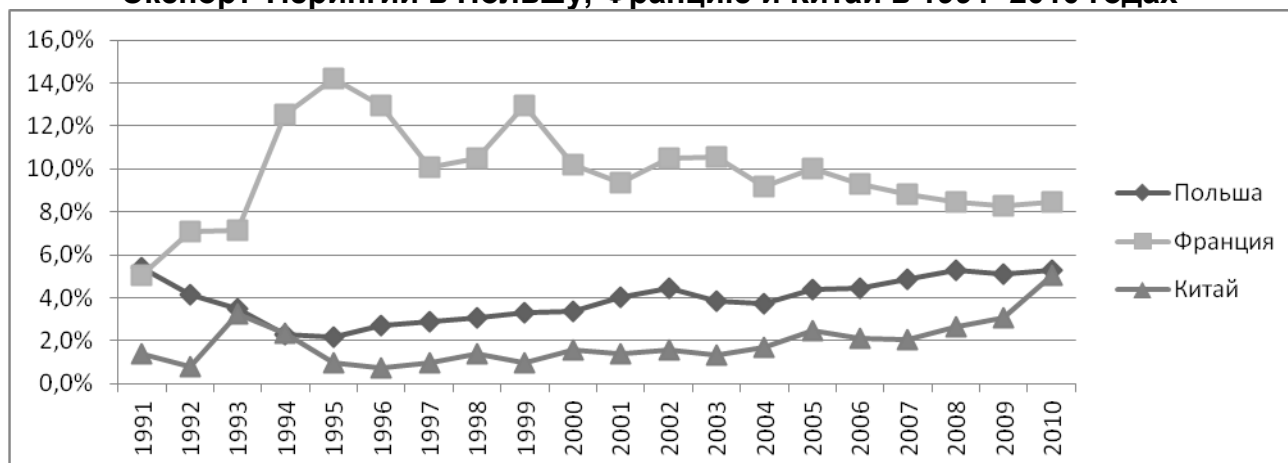
Удалось ли сохранить связи с бывшим социалистическим блоком?

Нет, новым землям не удалось сохранить связи с бывшим социалистическим блоком: еще меньшая, нежели 20 лет назад, доля восточногерманских товаров экспортируется на Восток. В первые годы после падения Берлинской стены экономические проблемы в социалистических странах привели к резкому спаду заказов на восточногерманскую продукцию. Параллельно в новых землях проходила трансформация от плановой к рыночной экономике, в ходе которой прошла деиндустриализация, модернизация сохранившихся предприятий и появление новых (нередко филиалов западногерманских компаний). В итоге связи с бывшими соцстранами были сильно нарушены, а восточногерманские предприятия вынуждены конкурировать за восточные рынки наравне с другими западными компаниями.

Составить длинные ряды по всему региону в целом, которые бы говорили о структуре торговли (сельскохозяйственная продукция, промышленная и т.д.) и региональном срезе торговли, затруднительно. Поэтому здесь мы представим данные по Тюрингии (см. рис. 1 и 2), которые, на наш взгляд, могут считаться репрезентативными для всего восточногерманского региона.

Рисунок 1.

Экспорт Тюрингии в Польшу, Францию и Китай в 1991–2010 годах



Источник: Подсчеты автора на основе данных Thüringer Landesamt für Statistik (www.statistik.thueringen.de).

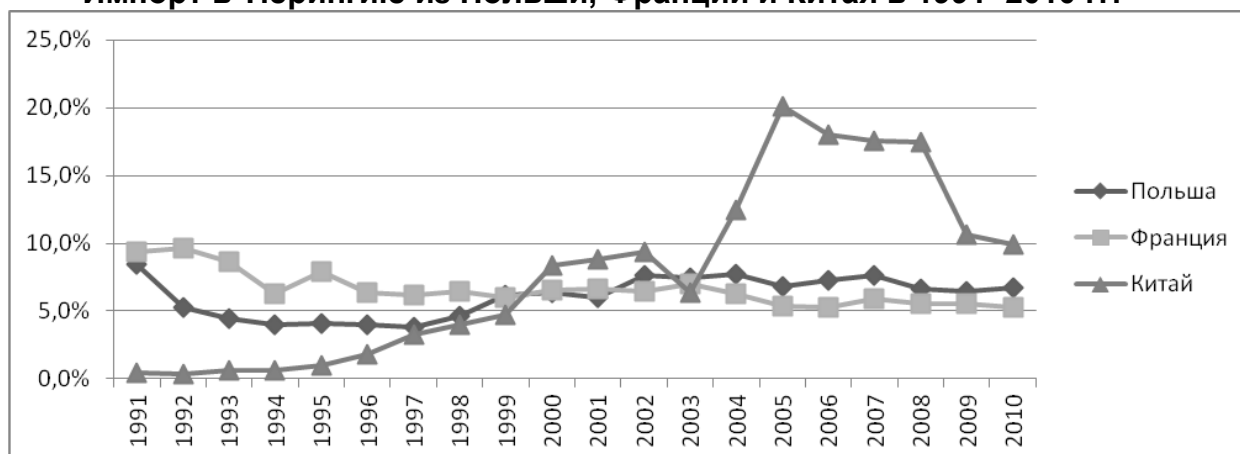
В начале 1990-х годов, когда первые трансформационные трудности были преодолены, сохранившиеся предприятия смогли выйти на западноевропейский рынок: доля экспорта во Францию с середины 1990-х годов растет, а Польши — слегка снижается и закрепляется на уровне 3–4%. Наблюдается незначительное оживление торговли с Польшей с начала 2000-х годов, ведь именно в этот период восточноевропейские государства активно включаются в западноевропейские интеграци-

²⁵ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (www.statistikportal.de/Statistik-Portal).

онные процессы и в итоге вступают в Европейский Союз. Рост доли Китая начиная со второй половины 2000-х годов идет в русле общего тренда: доля Восточной и Юго-Восточной Азии во внешней торговле Германии в этот период растет. С импортом ситуация иная: отчетливо виден спад польского импорта, вызванный структурными изменениями внутри Польши, но при этом рост французского импорта не столь значителен. Это связано с тем, что в начале 1990-х годов происходит насыщение германскими и австрийскими товарами восточногерманского рынка. Французские компании в силу географической отдаленности и языкового барьера не могли конкурировать. Устойчивая тенденция роста импорта из Китая и лишь незначительное снижение в период кризиса находится в общем тренде усиления роли Китая в международной торговле.

Рисунок 2.

Импорт в Тюрингию из Польши, Франции и Китая в 1991–2010 гг.



Источник: Подсчеты автора на основе данных Thüringer Landesamt für Statistik (<http://www.statistik.thueringen.de/>).

Что экспортируется в восточноевропейские страны, мы рассмотрим на примере внешней торговли Саксонии с Польшей в период с января по декабрь 2010 г. В этот период на Польшу приходилось 10,8% саксонского экспорта: 5% в нем составляла продукция пищевой промышленности, а 88,7% – добывающей и обрабатывающей промышленности (при этом 29,7% – полуфабрикаты)²⁶.

* * *

Недостаточная информированность о реальном положении дел в ГДР и социалистическом блоке в целом стала лишь одной из причин неудачи и того, что мечты о «цветущих ландшафтах» в Восточной Германии так и остались мечтами. Другая причина – недооценка сложности любых изменений и поспешность реформ. К сожалению, о временном факторе речь заходит куда чаще, когда что-то было сделано с запозданием (в этом случае негативные последствия очевидны), но на него мало обращают внимания, когда, наоборот, поспешность стала причиной неудачи (хаотичные действия по принципу «хотели как лучше, а получилось как всегда» критикуют реже). Выраживание новых институтов или адаптация к заимствованным требуют времени и продуманной политики поэтапного перехода. Поэтому пример восточных земель Германии – хорошая иллюстрация того, что недостаточно знать, куда следует двигаться (будь то движение к идеалу «как в западных землях» в случае бывшей ГДР или что-то иное), порой необходимо отложить введение каких-то институтов или свобод. В случае новых земель открытие границ с Западной Германией оказалось фатальным для региональных производителей.

²⁶ Außenhandel des Freistaates Sachsen. IV. Quartal 2010. G III1 – vj 4/10. Statistischer Bericht. Statistisches Landesamt. Freistaat Sachsen, 2011. S. 14–15.

Немецкий опыт для развития инноваций в России

Россия выбрала путь инновационного развития экономики. Актуальность этой задачи особенно остро была осознана в период последнего финансово-экономического кризиса, в условиях которого зависимость от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках привела к существенному экономическому спаду в стране.

В высококонкурентную сферу деятельности превратилась наука. Во всем мире глобальные расходы на НИОКР удвоились с 1997 г., а занятость в научно-технической сфере в мировом масштабе с 1995 г. выросла на 1,7 млн чел. (около 5,7 млн чел.). В мировом объеме расходов на НИОКР 35% приходится на США (по паритету покупательной способности), тогда как на ЕС – 24%, на Японию и Китай – примерно по 12%, на Индию – 2,5%¹. На Российскую Федерацию приходится всего 2% мировых расходов на НИОКР при расчете по паритету покупательной способности и 1% по обменному курсу. В то же время Китай в ближайшее время вытеснит Японию со второго места, а в 2020-е годы сравняется с США. На долю Китая приходится 8,5% всех научных публикаций в мире². Существует прямая связь между расходами на НИОКР и темпами экономического роста (см. рис. 1). При этом все чаще решающие импульсы технологического и экономического развития исходят не из Европы и Америки как само собой разумеющееся, а из Азии.

В проведении модернизации производства и переходе от сырьевой модели экономики к инновационной, формировании национальной инновационной системы России может быть полезен опыт других стран, в частности Германии. По Глобальному инновационному индексу (GII)³ – с показателем 1,12 – среди 20 крупнейших стран мира (по уровню ВВП) Германия занимает 8-е место.

Динамика инновационного развития Германии

Доля расходов на НИОКР в Германии в 2009 г. составила почти 2,8%, что является лучшим показателем за период после объединения страны⁴. Для сравнения: тот же показатель в Швеции составил 3,64%, в Финляндии – 3,47%, в Японии – 3,44%, в Южной Корее – 3,31% и в США – 2,61%.

* Романова Екатерина Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры социально-экономической географии зарубежных стран географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

¹ Доля немецких публикаций в индексе научного цитирования Science Citation Index (SCI) сократилась на 14,5% с 2000 по 2008 гг., американских публикаций – на 11,1%, французских – на 11,5%, британских – на 19,9% и японских – на 25,7%. В то же время доля китайских публикаций возросла на 91,1%, южно-корейских – на 73,4% (R&D Magazine. 2010 Global R&D Funding Forecast, December 2009. P. 3–5).

² Доклад директора Института США и Канады РАН С.М. Рогова на заседании Президиума РАН (16 марта 2010 г.) «Россия должна стать научной сверхдержавой. Невостребованность науки как угроза национальной безопасности».

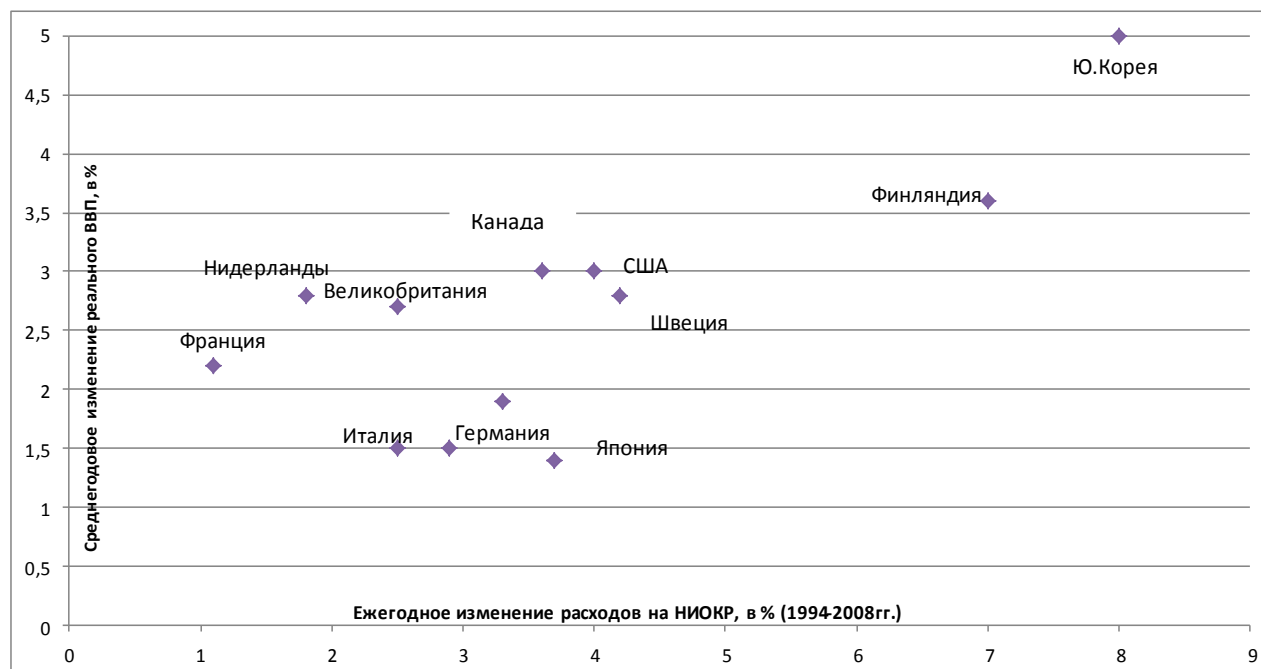
³ ГИИ (GII) – обобщенный показатель для измерения уровня инноваций в стране, разработанный сообществом «Бостонской консалтинговой группой», Национальной ассоциацией производителей (НАП) и «Институтом производства», независимым научно-исследовательским центром, аффилированным с НАП. НАП считает этот показатель «крупнейшим и наиболее всеобъемлющим глобальным индексом своего рода». Ранжирование строилось с учетом инновационных затрат и инновационной отдачи. При оценке инновационных затрат рассматривалась фискальная политика правительства, политика в области образования и инновационной инфраструктуры. Для оценки отдачи учитывались патенты, передача технологий и другие результаты НИОКР, эффективность предпринимательской деятельности, например, производительность труда, общая прибыль акционеров, влияние инноваций на миграцию бизнеса и экономический рост.

⁴ Оценочные данные Федерального министерства образования и науки (www.bmbf.de/press/3013.php).

В абсолютных числах расходы на НИОКР (государства, бизнеса и других акторов) к 2008 г. приближались в Германии к 65 млрд евро. Расходы федерации возросли с 9 млрд евро в 2005 г. до 10,9 млрд в 2008 г. Федеральные земли вложили еще около 8,5 млрд в НИОКР в том же году.

Рисунок 1.

Связь между расходами на НИОКР и экономическим ростом в развитых странах мира (1994–2008 годы)



Составлено автором на основе данных ОЭСР, научно-технологические индикаторы развития, 2009 г.

В структуре расходов на НИОКР 2/3 объемов составляют частные инвестиции бизнеса, которые работают в основном на практическую область исследований. В то же время фундаментальными НИОКР в Германии занимаются в основном университеты, а также НИИ. Тем не менее существуют и значительные различия между Востоком и Западом. Так, в Западной Германии преобладают расходы на НИОКР из частного сектора, а в Восточной Германии исследования и инновации в университетах и НИИ в первую очередь финансирует государство.

Германия входит в число стран – лидеров Зарубежной Европы по количеству патентов на душу населения. Доля Германии в общем объеме регистраций патентов в Европейском патентном бюро составила в 2007 г. 18,4%. Такой же объем регистрировали Франция, Швейцария, Великобритания и Нидерланды вместе взятые – 18,8%. Немцы получают 76 тройных патентов (зарегистрированных в патентных ведомствах США, Японии и ЕС) в расчете на 1 млн человек. Таким образом, Германия занимает второе место в мире после Японии с показателем 119.

Число занятых в научно-исследовательском секторе ФРГ выросло на 30 тыс. человек и составило около 330 тыс. человек в эквиваленте полной занятости в 2009 г. При этом доля наукоемкой продукции и услуг составляет выше 45% в добавленной стоимости. Германия обогнала США еще в 2000 г.

Германия стремится реализовать цели Лиссабонской стратегии, которая устанавливает планку расходов на НИОКР в 3% от ВВП и 10% в общих расходах на образование и науку. Об этом договорились на саммите глав земельных правительств и федерации в Дрездене 22 октября 2008 г. с принятием инициативы о квалифика-

ции для Германии «Подъем через образование»⁵. Таким образом, финансовая поддержка государственных и частных инвесторов в сферу образования и науки должна увеличиться до 2015 г. до 10% ВВП. При этом в условиях кризиса часть средств на НИОКР решено было выделять в рамках конъюнктурного пакета II⁶.

Федеральная инновационная политика Германии

Конкуренция в сфере знаний и технологий еще больше усилилась в условиях финансово-экономического кризиса. Германия, как и другие страны, сталкивается с глобальными вызовами, такими как изменение климата, демографические проблемы, мировая продовольственная проблема, проблема ограниченности энергетических ресурсов, которые могут быть преодолены только с помощью развития новых технологий и внедрения инноваций.

Стимулом новой экономической политики является все возрастающая международная конкуренция. Передовая роль Германии в секторе отраслей средней наукоемкости может быть сохранена только в случае, если в автомобильной промышленности, химической отрасли, электротехнике и машиностроении будут продолжены значительные инвестиции в инновации. При этом сохраняется потребность ускоренного развития сектора высоких технологий и наукоемкого сектора услуг.

Федеральное правительство в политике роста в последние годы отдает приоритет развитию образования, исследований и инноваций. В прошлом законодательном периоде (в 2006 г.) правительство разработало «Стратегию развития хай-тека» на период до 2020 г., главной целью которой ставится задача развивать лидерство Германии на наукоемких рынках и углублять сотрудничество между наукой и бизнесом. Основные направления «Стратегии развития хай-тека»:

- конкуренция высокотехнологичных кластеров;
- развитие ключевых технологий;
- создание общих рамочных условий для развития инноваций;
- оптимизация норм и стандартизация;
- согласование с общеевропейской инновационной политикой.

Помимо «Стратегии развития хай-тека», государство внедряет «Стратегию интернационализации науки и исследований». Приоритетные цели «Стратегии интернационализации науки и исследований» заключаются в следующем:

- усилить кооперацию науки с ведущими мировыми научными центрами;
- расширять инновационный потенциал в международных масштабах;
- усилить кооперацию с развивающимися странами в сфере образования и науки;
- нести международную ответственность и бороться с глобальными вызовами.

Германия реализует эту стратегию благодаря присутствию за границей, международному мониторингу и привлечению студентов и специалистов в Германию в образовательных и научно-исследовательских целях.

Частью региональной политики государства (основа которой – Общая задача федерации и земель «Улучшение региональной экономической структуры»⁷) является *кластерная политика*. В рамках кластерной политики цель правительства – содействовать контактам между университетами, НИИ и предприятиями с целью усиления трансферта знаний и технологий. Для этого создаются модели кампусов, в ко-

⁵ Инициатива о квалификации для Германии «Подъем через образование». Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“, 22 Oktober 2008, Dresdner Bildungsgipfel.

⁶ Пакеты I и II антикризисных мер государства по борьбе с последствиями финансово-экономического кризиса приняты в 2008 и 2009 гг.

⁷ Общая задача существует с 1969 г. на основе кооперации усилий земель и федерации в области региональной политики.

торых университеты, НИИ и предприятия в средне- и долгосрочном периоде развивают кооперацию на определенной территории в форме государственно-частного партнерства.

На эту цель работают следующие программы: «Конкуренция кластеров высоких технологий», «Предприятие-регион», «Центральная инновационная программа поддержки малого и среднего бизнеса», EXIST, Фонд поддержки образования новых высокотехнологичных предприятий, «Инновационный малый и средний бизнес» и «Инновационные альянсы».

Примером успешной государственной программы поддержки инновационных кластеров можно назвать программу «ИнноРегио», внедренную Федеральным министерством образования и науки (ФМОН) как пример активизации внутреннего потенциала региональных акторов на долгосрочной основе. Она была предназначена для развития инновационных кластеров в Восточной Германии. Программа стартовала в 1999 г. и в то время сама собой представляла инновацию. Финансовая помощь оказывалась союзам предприятий, университетов и НИИ, административно-управленческим учреждениям, которые обладали особенной технологической платформой в регионе или потенциалом к развитию такой платформы. До конца 2006 г. были профинансированы 23 региональные инициативы разной отраслевой и тематической направленности. С 2007 г. ее сменила программа «Инновационные региональные полюса роста».

Развитие восточногерманских полюсов роста связано прежде всего с программой «Предприятие-регион», инновационной инициативой ФМОН для новых федеральных земель. Цель программы – развивать конкурентоспособные профили экономики и науки в регионах, содействовать экономическому росту и успешному созданию новых инновационных предприятий, предотвращать отток молодых специалистов и создавать привлекательные условия развития для талантливой молодежи.

При содействии государства и федеральных земель создан ряд перспективных кластеров в новых федеральных землях. Мировую известность получили кластеры оптомеханики и электроники в Тюрингии (преимущественно город Йена, на базе бывшего концерна Карла Цейсса). Здесь же в Тюрингии развивается «Солнечная долина» – кластер фотовольтаики. Также успешно фотовольтаика развивается в Саксонии и Бранденбурге. В этом кластере занято около 10 тыс. чел. (на 2007 г.). На Западе в то же время в этом секторе было занято около 9,8 тыс. чел., но относительно размера обеих частей страны это гораздо меньше, а именно только четверть от уровня Восточной Германии. Успешно развивается кластер микроэлектроники недалеко от Дрездена⁸.

Ключевой вклад в решение глобальных проблем несет развитие *передовых технологий*. Для этого, в первую очередь, необходимо создание тех инновационных сфер, которые имеют значительный потенциал в будущем и могут оказать комплексное воздействие на экономику в целом. Было выбрано пять таких направлений: защита климата/энергетика, здравоохранение, электромобили, технологии и услуги в сфере безопасности, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).

Правительство фокусирует интерес на науке и инновациях с помощью развития ключевых технологий, дающих основной вклад в решении глобальных проблем (био-, микро- и наноэлектроника, оптические технологии, микросистемы, техника для производства материалов и изделий, технологии в авиационной промышленности, ИКТ). Стратегия формулирует цели для различных инновационных сфер, устанавливает приоритеты и новые инструменты инновационного развития. Цель – совершенствовать трансферт технологий в сфере применения. К подобным программам

⁸ Подробнее см. Романова Е.В. ФРГ: Восточная Германия – инновационный локомотив? // Современная Европа. 2010. № 4. С. 48–63.

относятся «Конкуренция высокотехнологичных кластеров» и «Инновационные альянсы».

Программа «Конкуренция высокотехнологичных кластеров» была запущена в 2007 г. в рамках «Стратегии развития хай-тэка». Цель программы – связать воедино региональный потенциал в рамках общей инновационной идеи и цепи добавленной стоимости. Независимое бюро ежегодно выбирает пять региональных кластеров, обладающих самыми передовыми технологиями и наиболее внушительным инновационным потенциалом в области ключевых технологий будущего. Участники программы получают до 200 млн евро на 5 лет для реализации своего проекта⁹. Какие именно 10 топ-кластеров были выбраны в рамках программы «Конкуренция высокотехнологичных кластеров» в ходе первых двух отборочных туров, отображает рисунок 2.

Рисунок 2.

Топ-кластеры программы «Конкуренция высокотехнологичных кластеров» в рамках «Стратегии развития хай-тэка» Федерального министерства образования и науки Германии



Составлено автором на основе источника: Программа «Конкуренция высокотехнологических кластеров Германии», С. 5.

Государственное содействие науке дает необходимый эффект при одновременном создании *инновационного климата и благоприятных рамочных условий для развития инноваций*. Необходимо постоянное совершенствование правовой

⁹ Программа «Конкуренция высокотехнологических кластеров Германии», Bundesministerium für Bildung und Forschung / Federal Ministry of Education and Research (BMBF). Division for New Innovation Support Instruments and Programmes. Берлин, 2010.

среды с целью развития инноваций, образования новых инновационных фирм, повышения надежности инвестирования в инновации. Это относится прежде всего к рынкам венчурного капитала и капиталовложениям в Германии. Налоговое содействие развитию НИОКР также должно дать дополнительные импульсы для развития малого и среднего бизнеса.

Нормы и стандарты отвечают за высокое качество и безопасность продуктов. Правительство Германии стремится интегрировать задачи внедрения норм и стандартизации в процесс содействия исследованиям.

Государство должно содействовать развитию диалога между обществом и учеными, особенно когда речь идет об опасных технологиях. Необходимо вести специальное исследование направлений развития в будущем (процесс Форсайта). Федеральное министерство экономики и технологий запустило диалог о технологическом развитии, возможных технологических нишах Германии на мировом рынке.

Внедрение «Стратегии развития хай-тека» согласуется с *общей научной и инновационной политикой ЕС*. В рамках «Стратегии развития хай-тека» мероприятия по развитию исследований и инноваций были связаны воедино и инициированы заново. Правительство Германии при помощи «Стратегии развития хай-тека» вносит свой вклад в общеевропейскую стратегию устойчивого развития «Европа 2020». Для реализации этой стратегии Комиссия ЕС выработала семь ведущих направлений: развитие науки и инноваций сформулировано в направлении «Инновационный союз», а также в направлении «Цифровая программа Европы» и «Ресурсосберегающая программа Европы». Направление «Инновационный союз» призвано гарантировать необходимые ресурсы для развития науки и инноваций, достигнуть 3% расходов на НИОКР в ВВП (Лиссабонская стратегия¹⁰), учесть глобальные вызовы человечества.

ЕС создает *Единое научное пространство* в Европе, включая третьи страны, в том числе и Россию, в рамках которого происходит научно-производственная интеграция инновационной направленности (наука, технологии и образование). Развиваются новые формы кооперирования между промышленностью и наукой (научные парки, технополисы), а также между крупным и мелким бизнесом и НИИ.

Рамочные программы ЕС по научным исследованиям и технологическому развитию – основной финансовый инструмент стимулирования и формирования Европейского научного пространства. Бюджет последней 7-й рамочной программы (2007–2013 гг.) был значительно увеличен и составил 54 млрд евро.

Российско-германское научно-исследовательское сотрудничество

В связи с геополитической значимостью, высокой экономической динамикой и ее значимым научным потенциалом Россия – важный стратегический партнер Германии. В апреле 2005 г. была подписана Декларация об общих намерениях российско-германского стратегического партнерства в области науки, образования и инноваций, охватывающая широкий научный спектр. В 2009 г. было обновлено Соглашение о научно-техническом центре/сотрудничестве, которое укрепляет дальнейшую кооперацию. Ядро государственной научной кооперации составляют многочисленные двусторонние соглашения о развитии и применении фотонных технологий, оптических технологий, исследования в Арктике, информационно-коммуникационные технологии, биотехнологии. В контексте специальных соглашений в области инновационной стратегии и технологий устойчивой защиты окружающей среды и рационального природопользования ФМОН инициировало диалог «Устойчивость вместе с

¹⁰ Лиссабонская стратегия ЕС, принятая в 2000 г., стратегия превращения ЕС к 2010 г. в наиболее конкурентоспособную и динамичную в мире экономическую зону, в пространство экономики, основанной на знаниях.

Россией» («D4S Russia»). Он служит для обсуждения конкретных исследовательских задач в области экологического и экономического, социального развития. Также была создана Российско-германская группа экспертов в области нанотехнологий, которая идентифицирует области кооперации и предложения для общих инициатив в области нанотехнологий.

Федеральное министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей реализует около 30 общих инициатив в области сельскохозяйственных исследований¹¹.

При этом Германия и Россия успешно сотрудничают в сфере крупномасштабных проектов. Например, обе страны – активные партнеры XFEL и FAIR. European XFEL¹² – уникальный технологический комплекс, предназначенный для проведения научных исследований в сфере нанотехнологий. Также Германия и Россия сотрудничают в Европейском полярном консорциуме – кооперации 10 стран по строительству претенциозного исследовательского судна Aurora Borealis¹³.

Важной основой для развития кооперации инновационных малых и средних немецких и российских предприятий стало заключение проектного партнерства в декабре 2007 г. между Международным бюро ФМОН и Фондом поддержки малых и средних инновационных предприятий.

В рамках стратегического партнерства помимо инициатив правительств двух стран реализуются многочисленные программы и проекты немецких научных и исследовательских организаций, представительства которых в России ведут множество обширных двусторонних кооперационных проектов, к примеру, по программам Фонда Александра Гумбольдта, Общества Гельмгольца, ДААД (содействие немецко-российскому научному обмену).

* * *

Кластерная политика, реализуемая в Германии, дала инновационный импульс как к усилению потенциалов ведущих полюсов роста, так и к развитию структурно отсталых территорий. При этом речь идет о так называемом поддерживающем типе кластерной политики. Такая политика строится на создании рамочных условий для усиления развития, «идущего снизу». Локальные акторы лучше понимают слабые и сильные стороны региона и именно поэтому могут эффективно раскрывать потенциал его развития.

В рамках Общей задачи «Улучшение региональной экономической структуры» необходимо еще больше фокусироваться на региональных полюсах роста в федеральных землях, с тем чтобы распределять финансовые ресурсы на развитии тех отраслей региональной экономики, которые обладают наибольшим потенциалом роста. Налоговые льготы и улучшение рамочных условий для обеспечения предприятий собственным капиталом, а также для бизнес-ангелов и инвесторов с венчурным

¹¹ В том числе по следующим направлениям: растениеводство, охрана флоры и фауны, плодородие почв, энергетическое растениеводство, лесное хозяйство, биоразнообразие, качество пищевых продуктов.

¹² European XFEL (X-Ray Free Electron Laser) – европейский рентгеновский лазер на свободных электронах. Планируется, что он будет значительно превосходить по своим техническим параметрам аналогичные лазеры, которые уже строятся в США и Японии. Первые конструкционные работы начались летом 2008 г., а завершение проекта было намечено на 2012–2013 гг. Общая стоимость его строительства оценивается в 1 млрд евро. Россия станет второй после Германии, которая вносит 50% стоимости проекта, страной по объему инвестиций в международный проект – в период с 2009 по 2016 гг. от имени России «Роснано» выделит на лазер 250 млн евро.

¹³ Корабль будет спущен со стапеля в 2014 г. и будет представлять собой многофункциональное судно: ледокол, буровую установку и научно-исследовательское судно, приспособленное к круглогодичному курсированию в полярных морях.

капиталом имели бы особенно благоприятные последствия в Восточной Германии, так как здесь существенно ощущается нехватка собственного капитала у предприятий.

Развитие кластеров необходимо не только на земельном, но и на федеральном уровне. Интересно, что Восточная Германия может реэкспортировать свой опыт финансовой поддержки инноваций и в Западную Германию. Ведь сегодня все регионы Германии особенно остро столкнулись с вызовами глобальной конкуренции.

В России, по словам председателя совета директоров АФК «Система» Владимира Евтушенкова¹⁴, «состояние инвестиционного климата оставляет желать лучшего»¹⁵. В числе существующих проблем Евтушенков назвал бюрократию, коррупцию, недостаточное количество подготовленных для бизнеса специалистов, а также демографический фактор.

Доля России в мировых затратах на НИОКР в 17 раз меньше США¹⁶. За последние десять лет российские ученые зарегистрировали меньше международных патентов, чем голландские за год; наши исследователи продолжают перебираться на Запад. Россия практически перестала экспортировать технологии, а высокотехнологичный экспорт в основном сосредоточился в оборонной промышленности¹⁷.

Поскольку бизнес в России, занятый вопросами экономического выживания, пока слабо заинтересован в инновационном пути развития, реальным крупным инвестором выступает практически только государство. В то же время выделение целевых средств должно идти на развитие конкретных инновационных идей под руководством команды профессионалов, имеющих опыт реализации успешных проектов в сфере высоких технологий.

Для России первостепенными задачами в развитии инновационного потенциала ее регионов являются поддержка малого и среднего бизнеса (в том числе при помощи налогового стимулирования), развитие инновационного климата, создание благоприятных рамочных условий, стимулирующих инновации, а также усиление кооперации между бизнесом и наукой, создание технологических платформ.

¹⁴ Заявление сделано на брифинге в Давосе 26 января 2011 г.

¹⁵ Евтушенко в Давосе: инвестиционный климат оставляет желать лучшего, но Ходоковский тут не причем // Газета.ru. 27.01.2011. (www.gazeta.ru/news/lenta/2011/01/26/n_1675430.shtml).

¹⁶ Доклад С.М. Рогова «Россия должна стать научной сверхдержавой. Невостребованность науки как угроза национальной безопасности».

¹⁷ Иноземцев В. Как нам обустроить Сколково // Информационный сайт «Сколково» 07.06.2010 (www.i-gorod.com/press/20100607004).

Современные экономические отношения России и Франции

Франция была и остается одним из основных политических партнеров России в Европе. Постепенное развитие содержательного российско-французского диалога с 2000 г. как на политическом, так и на экономическом уровне стало реальностью. Цель настоящего исследования – это, во-первых, анализ современных торгово-экономических отношений (ТЭО) России и Франции, во-вторых, определение роли ТЭО в российско-французских отношениях в 1990–2000-х годах и, в-третьих, попытка обозначить перспективы их развития.

Торгово-экономические отношения между Францией и Россией являются второй по значимости после политического взаимодействия основой диалога, ведущегося между Москвой и Парижем. Характеризуя их, прежде всего следует отметить, что этой сфере присущи три постоянные особенности. Во-первых, это традиционность торгового партнерства между двумя странами, особенно в XX в. На протяжении большей части столетия Франция и Россия (Российская Империя, СССР, Российская Федерация) поддерживали двусторонние экономические связи, тем самым нарабатывая существенный практический опыт, полезный для будущего сотрудничества. Второй особенностью ТЭО в то же время является их определенная ограниченность. Франция и Россия никогда не были основными торговыми партнерами друг для друга, развивая ТЭО в определенных границах. Наконец, третьей особенностью является ярко выраженная зависимость качества ТЭО от состояния политических отношений между Парижем и Москвой. Все три константы не потеряли свою актуальность и в период с 1990-х годов по сей день, а потому о них следует помнить, анализируя состояние дел в основных направлениях российско-французских ТЭО 1990–2000-х годах.

Торгово-экономические отношения в 1990–2000-х годах

Еще в советское время улучшение политических отношений между Елисейским дворцом и Кремлем положительно сказалось на экономическом сотрудничестве между двумя странами. Франция, которая в 1960-х годах при Шарле де Голле наладила экономическое сотрудничество с Советским Союзом, предложив Москве кредиты и заключив с нею крупные промышленные контракты, со временем стала одним из лидеров среди капиталистических стран, с которыми СССР развивал внешнюю торговлю. В товарообороте Советского Союза Франция занимала место в первой тройке среди западных партнеров Москвы после ФРГ и Финляндии. По мнению экономиста И.Н. Устинова, в те годы на отношениях с Францией СССР «отрабатывал новые, современные формы сотрудничества, которые потом успешно внедрялись в отношениях с другими странами»¹. Последним значимым актом в истории советско-французских ТЭО стало подписание в 1990 г. двумя странами Программы экономического, промышленного, научного и технического сотрудничества на период 1991-1995 гг. Программа была масштабной: она предполагала развитие отношений в 10 секторах экономики в связи с переходом Советского Союза к рыночной экономике. Тогда же Ф. Миттеран выделил М. Горбачеву кредит на 5 млрд франков для финансового обеспечения рыночных реформ и закупки во Франции зерна и промыш-

* Тимофеев Павел Петрович – кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН.

¹ Устинов И. Российско-французские отношения на современном этапе (bg-znanie.ru/article.php?nid=16271).

ленной продукции. Другие 5 млрд франков Франция обещала выделить чуть позже². Исходя из этого, можно предположить, что у советско-французского экономического сотрудничества, несомненно, были благоприятные перспективы, однако распад СССР и появление на мировой арене Российской Федерации положили начало новому периоду в истории ТЭО между Парижем и Москвой.

С начала 1990-х годов по сей день характер российско-французских ТЭО существенно изменился. Несмотря на то что для новой России Европейский Союз сразу стал главным экономическим партнером (на долю ЕС в 1992–1998 гг. приходилось не менее 30% российского товарооборота), именно для Франции период 1990-х годов оказался неблагоприятным в плане развития ТЭО с Россией. Французские промышленники, привыкшие к налаженному взаимодействию с госпредприятиями СССР, не сумели быстро адаптироваться к новым условиям. Структура ТЭО между Францией и Россией изменилась: теперь в России были востребованы не французская продукция тяжелого машиностроения под ключ, а товары бытового потребления и изделия легкой промышленности. Французские предприятия потеряли опорные точки на российском рынке. С 1992 по 1997 гг. российско-французская торговля сократилась: если в 1992 г. товарооборот России с Францией составлял 3,3 млрд долл., то в 1993 г. он упал до 2,4 млрд, и в 1997 г. достиг лишь 3,2 млрд долл.³. В то же время объем товарооборота России с Германией с 1992 по 1997 гг. вырос с 12,9 млрд до 13,2 млрд долл., России с Италией – с 6 млрд до 6,2 млрд, а России с США – с 3,6 млрд до 8,8 млрд долл.⁴.

Очевидно, во Франции чувствовали, что необходимо предпринимать шаги для исправления ситуации, но в 1998–1999 гг. по российско-французским ТЭО ощутимо ударили как экономический кризис в России, так и ухудшение политических отношений России с Западом. В связи с экономическим кризисом серьезно пострадала торговля, в результате замораживания Москвой выплаты долгов и девальвации рубля французские банки, опасаясь рисков, сократили свое присутствие на российском рынке⁵. Во-вторых, политический кризис 1999 г. в отношениях России с Францией и с ЕС в целом, вызванный войной НАТО против Югославии и контртеррористической операцией российской армии в Чечне, еще сильнее ударил по диалогу России с Францией. Торговый дефицит Франции в торговле с Россией серьезно увеличился: если в 1997 г. Франция поставляла в РФ товары на 15 млрд франков, то в 2000 г. – на 10 млрд⁶. Причина сокращения французского экономического присутствия в России была комплексной: это не только влияние кризиса, но и осторожная позиция, занятая французскими компаниями в отношении развития бизнеса в неспокойной России. По словам главы торгпредства Франции в Санкт-Петербурге М. Боннишона, в начале 2000-х годов французы, опасаясь нестабильности, царившей в экономике России, просто упустили возможность закрепиться на российском рынке, позволив увеличить отрыв своим конкурентам – американцам, немцам и итальянцам⁷.

Видя, как другие страны ЕС наращивают усилия по укреплению своих позиций в ТЭО с Россией, Париж осознал, что дальнейшая изоляция от развития экономического диалога с Москвой явно не способствует укреплению его позиций в Европе, и

² Визит М.С. Горбачева во Францию, 28–29 октября 1990 г. Документы и материалы. М., 1990. С. 9–10, 53–62.

³ Устинов И.Н. Внешнеэкономические связи России: Статистическо-аналитический справочник. М., 2001. С. 185.

⁴ Подсчитано автором по статистическим данным:
www.rusimpex.ru/index1.htm?varurl=Content/Economics/index.htm;
www.rusimpex.ru/Content/Economics/Rustrade/eximp97.htm.

⁵ L'Alliance franco-russe, bilan et perspectives. P. 75–78.

⁶ Le Monde, 29–30.10.2000.

⁷ stroyimpuls.ru/ps0/109/59.php.

активно включился в налаживание российско-французских ТЭО. С начала 2000-х годов французская сторона официально взяла курс на укрепление своих экономических позиций в России. В 2003 г. Россия была включена в число 25 стран, представляющих собой основные целевые рынки для французских экспортеров. Затем Россия вместе с США, Японией, Китаем и Индией была выделена в пятерку стран, приоритетных для Франции с точки зрения развития двусторонних партнерских ТЭО. План действий по завоеванию российского рынка (*Cap export Russie*), разработанный в 2003 г. на срок 2006–2008 гг., предполагал такие меры, как увеличение доли Франции в российской торговле и в инвестициях в экономику России до общего уровня французских позиций в мировой экономике; рекламу французских предприятий и облегчение их продвижения на российский рынок; расширение географии французского присутствия в России с Москвы и Санкт-Петербурга на города Северо-Западной, Центральной и Южной России, Поволжья, Урала и Сибири⁸. Приоритетом плана была поддержка малых и средних предприятий на российском рынке. Все это благоприятно сказалось на развитии российско-французских ТЭО.

Итогами развития ТЭО между Россией и Францией в 2000–2008 гг., накануне мирового экономического кризиса, стали не только рост товарооборота (он увеличился в 7 раз, с 3 081,2 млн долл. в 2000 г. до 22 250,2 млн долл. в 2008 г.)⁹, но и взаимное укрепление стран на российском и французском рынках (в 2008–2009 гг. Франция и Россия вошли в десятку основных торговых партнеров друг для друга). В 2008 г. и Россия, и Франция занимали во внешней торговле друг друга схожие позиции: находились в конце первой десятки главных торговых партнеров, серьезно отставая от лидеров «рейтинга» (см. табл. 1).

Таблица 1.

Место России во внешней торговле Франции в 2008 году

<i>Страна</i>	<i>Импорт из Франции, млрд евро</i>	<i>Экспорт во Францию, млрд евро</i>	<i>Товарооборот, млрд евро</i>
Германия	59,5	78,4	137,9
Италия	35,9	39,2	75,1
Бельгия	31,2	40,9	72,1
Испания	34,2	31,1	65,3
Великобритания	32	23,1	55,1
США	23,9	26,4	50,3
Китай	9	31,6	40,6
Нидерланды	17,1	19,5	36,6
Швейцария	12,1	10,6	22,7
Россия	7	13,7	20,7

Составлено автором по данным французской статистики:

www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF08467.

Из приведенных данных видно, что и Россия на французском рынке, и Франция на российском рынке занимают далеко не самые ведущие позиции (см. табл. 2). Отвечая на вопрос, что мешает России и Франции укрепиться на рынках друг друга, можно указать на два момента. Прежде всего, невозможно уйти от того факта, что главным торговым партнером для обеих стран является Германия. Кроме того, и у Франции, и у России уже давно сложились налаженные экономические связи с сосе-

⁸ На Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород, Самару, Ростов-на-Дону, Великий Новгород, Мурманск, Калининград и Архангельск.

⁹ При одновременном росте положительного сальдо для России: с +722,9 млн долл. в 2000 г. до +2136,2 млн долл. в 2008 г. Подсчитано по статистическим данным: www.imc-iris.com/readarticle.php?article_id=74; www.economy-esr.ru/S_France_1.htm

дями, которые и являются основными торговыми контрагентами. Из таблицы видно, что у Франции это в первую очередь Италия, Бельгия, Испания и Великобритания. У России же – Китай, Украина, Белоруссия и Турция, а также Нидерланды и Италия. В настоящий момент Париж и Москва пока не могут стать друг для друга более важными торгово-экономическими партнерами, чем их соседи.

Таблица 2.

Место Франции во внешней торговле России в 2009 году

<i>Страна</i>	<i>Товарооборот, млрд долл.</i>	<i>Экспорт, млрд долл.</i>	<i>Импорт, млрд долл.</i>	<i>Доля в обороте России, %</i>
Германия	39,9	18,7	21,2	8,5
Нидерланды	39,8	36,2	3,5	8,5
Китай	39,5	16,6	22,8	8,4
Италия	32,9	25,0	7,8	7
Белоруссия	23,4	16,7	6,7	5
Украина	22,9	13,7	9,1	4,9
Турция	19,5	16,3	3,2	4,2
США	18,3	9,2	9,1	3,9
Франция	17,1	8,7	8,4	3,7
Польша	16,7	12,4	4,2	3,6

Составлено автором по данным российской статистики: www.customs.ru/ru/stats/arhiv-stats-new/popup.php?id286=632.

Структура товарооборота также не даст особых поводов для оптимизма. Несмотря на его рост, для современного состояния российско-французских ТЭО характерен в первую очередь дисбаланс в структуре (продолжающийся с советских времен). Основные группы товаров, экспортируемых Францией, – это продукция тяжелого машиностроения (машины, оборудование, транспорт) – 51% (2008 г.), продукция химической промышленности (в том числе фармацевтика и парфюмерия) – 35% и продовольствие и сельскохозяйственное сырье – 14%¹⁰. Кроме того, Франция достаточно активна в инвестиционной сфере: в 2000-х годах она входила в первую десятку инвесторов в Россию¹¹. Однако это явно не устраивает Париж, поскольку на долю России приходится лишь 1–2% французских инвестиций в мире. Вхождение России в ВТО, по мнению Франции, автоматически решит проблемы, мешающие французским компаниям на рынке России¹².

Что касается России, то положительное для нее сальдо баланса не должно скрывать тот факт, что основная статья российского экспорта в Европу – это энергосырье (нефть и газ), то есть невозобновляемая продукция, добыча которой не способствует развитию производящих отраслей российской экономики. Доля сырья в российском экспорте во Францию выросла с 70% в 2003 г. до 87% в 2008 г. Хотя помимо сырья – энергоносителей (нефть, газ) – Москва поставляет Парижу продукцию химической промышленности, изделия из металлов, древесины и бумаги, машины, оборудование и транспортные средства, общая совокупность этих товаров не превышала 13% по данным 2008 г. Объемы российских инвестиций во Франции незначительны. Такая форма делового взаимодействия, как смешанные предприятия, развивается слабо: по данным российского торгпредства в Париже, «французская сторона занимает достаточно жесткую позицию в отношении создания в России предприятий с участием французского капитала». На официальном уровне инвесто-

¹⁰ Подсчитано по статистическим данным: www.economy-esr.ru/S_France_1.htm.

¹¹ L'Alliance franco-russe, bilan et perspectives. P.71-74; *Проспектов И.В.* Торгово-экономическое сотрудничество России и Франции: опыт и перспективы // Внешнеэкономические связи. 2007. № 4.

¹² stroyimpuls.ru/ps0/109/59.php.

рам рекомендовано получать полный контроль над такими предприятиями, в том числе с целью избежать «недобросовестных действий российских контрагентов»¹³.

Необходимость переориентации российской экономики, о чем специалисты говорили с начала 2000-х годов, похоже, нашла понимание у российского руководства: в 2010 г. в рамках проводимого двумя странами Года России во Франции и Года Франции в России в ходе визита в Париж экс-президент России Д. Медведев обсудил с Н. Саркози инициативу «Партнерство для модернизации России». «Одной из целей нашего развития в настоящий момент провозглашена модернизация нашей экономики, потому что перспективы дальнейшего экономического роста за счет сырьевого сектора, на мой взгляд, если не исчерпаны, то, во всяком случае, являются для нас уже не столь актуальными», – признал Медведев¹⁴. Среди возможных проектов по модернизации экономики РФ, в которых французский бизнес и ученые способны принять участие, называется проект инновационного центра «Сколково». Париж также может предложить российским компаниям проекты в области электроники, фармацевтики и химии, пищевой и косметической промышленности. Однако пока ключевыми сферами российско-французского сотрудничества остаются энергетическая, транспортная и авиакосмическая отрасли.

Основные сферы сотрудничества сегодня

С конца 1990-х годов в российско-французских ТЭО появилась новая форма экономических отношений – это проектное сотрудничество, прежде всего в сферах энергетики, автотранспорта и авиакосмоса. Именно в этих областях стороны работают над наиболее перспективными проектами, способными придать новый импульс двусторонним экономическим отношениям.

Наиболее значимой сферой ТЭО между двумя странами является энергетика. Экспорт нефти и газа во Францию и другие страны Европы, практиковавшийся Советским Союзом в 1960–1980-х годах, резко упал после распада СССР в связи с экономическими проблемами появившейся на мировой арене РФ. Однако с конца 1990-х годов доля углеводородов в российском экспорте снова стала возрастать. С начала 2000-х годов Франция активно приступила к укреплению своих позиций в энергетическом секторе российской экономики. Эта работа ведется в нескольких формах. Прежде всего это инвестиции французских компаний в месторождения либо покупка акций российских энергодобывающих компаний. Лидером здесь является компания «Total», вложившая солидные средства в разработку Харьягинского нефтяного месторождения в Ненецком автономном округе, и в 2008 г. ставшая партнером «Газпрома» в освоении Штокмановского газового месторождения в Мурманской области. ТНК «Schlumberger» с французским участием купила в 2003 г. 25% пакета акций нефте- и газодобывающей компании «Петроальянс», а фирма «Air Liquide», специализирующаяся на производстве промышленных газов, сделала в 2007 г. крупное капиталовложение в концерн «Северсталь». Второй формой участия французских предприятий в российской энергетике являются поставки оборудования на российские энергетические объекты. Компании «Areva» и «Alstom» заключили с российскими партнерами контракты на поставку турбин для российских атомных станций. «Electricite de France» совместно с Росэнергоатомом проводит работы по повышению уровня безопасности на Калининской АЭС. Фирма «Dalkia» в 2007 г. запустила проект модернизации теплосистемы в Калуге¹⁵. Еще двумя новыми форма-

¹³ www.torgpredstvo.ru/torg_pred.php?id_land=75&contl=1.

¹⁴ news.kremlin.ru/news/7009.

¹⁵ www.torgpredstvo.ru/torg_pred.php?id_land=75&contl=1;
www.perspectivy.info/oykumena/europe/rossijsko-francuzskije_otnoshenija_v_poiskah_strategicheskogo_partnorstva_2010-03-06.htm;

ми сотрудничества является совместная работа российских и французских компаний на рынках третьих стран («Electricite de France» и «Интер РАО ЕЭС» разрабатывают проект совместной работы в странах Средней Азии и в Болгарии), а также перекрестные инвестиции. В последнем случае речь идет о допуске французских инвесторов к российским месторождениям в обмен на продвижение российских компаний на западных рынках. В частности, «Total», учредившая вместе с российской компанией «Новатэк» совместное предприятие для разработки газоконденсатного месторождения на Ямале, в 2009 г. уступила «ЛУКОЙЛу» 45% своих акций в голландском нефтеперерабатывающем заводе «TRN»¹⁶.

В автотранспортной сфере можно выделить несколько направлений сотрудничества. Прежде всего это освоение российского автомобильного рынка французскими компаниями. Наиболее успешным примером здесь является компания «Renault». В 1998 г. она на паритетных основах с «АвтоВАЗом» создала совместное предприятие «Автофрамос» по выпуску в России автомобилей «Renault» по французской технологии. В 2000-х годах «Renault» довела свою долю в СП до 94,1%, став де-факто его владельцем, а также приобрела 25% акций самого «АвтоВАЗа». Другая французская компания – «Peugeot Citroën» – начала освоение российского авторынка, начав строительство сборочного завода в Калужской области. На заводе, открытом в 2010 г., начата сборка автомобилей французских марок «Peugeot», «Citroën» и японской «Mitsubishi»¹⁷.

Вторым направлением сотрудничества в транспортной сфере можно считать строительство автодорог. Французская компания «Vinci» планирует заняться строительством первого участка первой в России платной скоростной трассы Москва – Санкт-Петербург. К двум направлениям можно добавить и работу в области железнодорожного транспорта. Упомянутая выше компания «Alstom», приобретя 25% акций у «Трансмашхолдинга», запланировала вместе с ним производство новых модификаций российского железнодорожного транспорта¹⁸. В то же время французская сторона дает понять, что еще не полностью реализовала свой потенциал на транспортном рынке. Таким образом, наверняка следует ожидать дальнейших усилий Парижа по укреплению своих позиций в автотранспортном секторе российской экономики.

Авиакосмическая индустрия по сравнению с энергетикой и транспортным сотрудничеством представляет собой скорее работу на перспективу. Здесь также можно выделить несколько направлений сотрудничества. Прежде всего это участие французских фирм в создании российских летательных аппаратов. В 2008 г. в небо поднялся «Сухой Суперджет 100» – первый пассажирский самолет, созданный в России после 1991 г. Правда, полностью российским детищем его назвать сложно: в его разработке и создании принимали участие не менее 15 зарубежных компаний из Европы и США. Весомой среди них была и доля французских фирм, одна из которых – «Thales» – разработала электронную систему самолета, а другая – «Safran» – вместе с российскими разработчиками сконструировала двигатель «Суперджета». Другим примером в этом плане может быть российский многоцелевой вертолет Ка-226Т, созданный холдингом «Вертолеты России» при участии французской фирмы «Turbomeca»: она поставила двигатели для машины¹⁹.

www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/russie_463/france-russie_1214/presentation_3040/index.html; stroy puls.ru/ps0/109/59.php; www.france.mid.ru/rus/rufr2.html.

¹⁶ Российская газета, 18.06.2010. Спецвыпуск – Франция, № 5211.

¹⁷ Там же; www.interfax.ru/txt.asp?id=125610&sec=1483; Коммерсантъ, 09.12.2009; www.ambafrance-ru.org/france_russie/spip.php?article8505.

¹⁸ Российская газета, 18.06.2010. Спецвыпуск – Франция, № 5211.

¹⁹ Простаков И.В. Торгово-экономическое сотрудничество России и Франции: опыт и перспективы // Внешнеэкономические связи. 2007. №4; www.perspectivy.info/oikumena/europe/rossijsko

Вторым направлением франко-российского сотрудничества в авиации является участие российских инженеров в производстве компонентов для самолетов компании «Airbus»²⁰. В 2003 г. отечественная компания «Каскол» вместе с «Airbus» создала инженерный центр «Экар» – первый инженерный центр Европейского аэрокосмического и оборонного концерна (EADS) за пределами ЕС, где ведутся соответствующие конструкторские работы. В том же году российское НПО «Иркут» и EADS подписали соглашение о партнерстве, предполагающее получение концерном 10% акций «Иркута» и получение российской компанией права на создание компонентов для аэробусов. Они же создали во Франции совместное предприятие «EADS Irkut Seaplane SA» (с соотношением долей 70% у «Иркута» и 30% у EADS) для продвижения на рынок ЕС российского противопожарного самолета-амфибии Бе-200²¹.

Наконец, третьим направлением сотрудничества можно назвать взаимодействие российского «Внешторгбанка» (ВТБ) и EADS. В 2006 г. ВТБ совершил громкую сделку: приобрел 5% акций концерна. Однако дальнейшие попытки ВТБ расширить свое участие в EADS были заблокированы европейцами²². Думается, что для многостороннего партнерства в авиационной сфере требуется как минимум несколько лет слаженной работы и реализации совместных проектов, когда стороны могли бы рекомендовать себя надежными и предсказуемыми партнерами.

В области собственно космического сотрудничества мы находим как многолетние традиции совместной работы²³, так и ряд проектов, намеченных на перспективу. В комплексе современного российско-французского космического взаимодействия можно выделить три вида совместных работ. Во-первых, это сотрудничество в области технологий и создания оборудования для космических аппаратов (например, навигационных приборов). Во-вторых, это программа использования российских ракет-носителей «Союз» в рамках европейской программы «Ариан». В 2003 г. Роскосмос и французский Национальный центр космических исследований (CNES) подписали соглашение о запуске серии «Союзов» для вывода в 2012–2014 гг. на околоземную орбиту навигационных спутников Евросоюза «Галилео». Стороны договорились производить запуски «Союзов» с территории французского космодрома «Куру» в Гвиане²⁴, что делает российско-французское сотрудничество более осязаемым. Наконец, в-третьих, существуют перспективные проекты, например, совместной разработки ракет-носителей нового поколения, а также запуска космического корабля «Фобос-Грунт» для исследования Фобоса – одного из спутников Марса²⁵. Данное сотрудничество в целом представляется прагматичным и верным шагом для

francuzskije_otnoshenija_v_poiskah_strategicheskogo_partnorstva_2010-03-06.htm; www.russia-france2010.ru/in_russia/20100611/187794603.html.

²⁰ Владелец компании «Airbus» является Европейский аэрокосмический и оборонный концерн (EADS), созданный в 2000 г. в результате слияния французской компании «Aerospatial-Matra», немецкой «DASA» и испанской «CASA».

²¹ Простаков И.В. Указ. соч.

²² В 2007 г. ВТБ перепродал акции Внешэкономбанку. The Times, 13.09.2006; www.perspectivy.info/oykumena/europe/rossijsko-francuzskije_otnoshenija_v_poiskah_strategicheskogo_partnorstva_2010-03-06.htm; www.rbcdaily.ru/2007/05/22/world/276653.

²³ Начало космического сотрудничества Парижа и Москвы началось при Ш. де Голле в 1966 г. Среди многих советско-французских проектов 1960–1980-х гг. следует отметить эпохальное для Франции событие: полет в космос в 1982 г. первого в истории французского космонавта Жан-Лу Кретьена.

²⁴ Преимущество космодрома в Гвиане над «Байконуром» объясняется тем, что «Куру» расположен ближе к экватору. Благодаря этому ракеты, стартующие с него, способны выводить на орбиту спутники массой в 2,5–3 раза больше, чем при пуске с «Байконура». См. подробнее: Российская газета, 18.06.2010. Спецвыпуск – Франция, №5211.

²⁵ Простаков И.В. Указ. соч.; www.ambafrance-ru.org/france_russie/spip.php?rubrique1755; Российская газета, 18.06.2010. Спецвыпуск – Франция, № 5211.

развития российской космонавтики и взаимодействия с ЕС в космосе. В то же время нельзя не обратить внимания на то, что российские ракеты в данных проектах используются для продвижения именно европейской навигационной системы «Галилео», которая объективно является конкурентом отечественной спутниковой сети ГЛОНАСС. Представляется, что наряду с расширением сотрудничества с ЕС именно прагматизм и забота о развитии российского космического потенциала должны быть основными императивами в космическом «диалоге» России с Францией и другими странами ЕС.

* * *

С 1992 г. состояние ТЭО Франции и России, несомненно, улучшилось: речь идет не только о росте товарооборота, но и о расширении сотрудничества как в плане сфер взаимодействия, так и в плане географии российских регионов. Сегодня Франция и Россия в целом являются достаточно важными экономическими партнерами друг для друга, хотя степень важности этих отношений не следует преувеличивать: каждой из сторон, безусловно, есть куда расти, осваивая рынки друг друга.

На сегодняшний день более-менее ясны перспективы экономического сотрудничества. Помимо трех указанных выше сфер, нельзя забывать и о таких областях, как инвестиции, легкая промышленность, строительство, химическая продукция, телекоммуникации, где у французских и российских предприятий есть нераскрытый потенциал. Французская сторона всячески дает понять своим российским партнерам, что нацелена на дальнейшее укрепление своих позиций на российском рынке, свидетельством чему является принятие в 2003 г. Плана действий по завоеванию российского рынка. Очевидно, что России следует также решать двуединую задачу: предпринимать шаги к изменению монотоварной структуры своего экспорта и одновременно искать варианты укрепления позиций своих производителей несырьевой продукции на французском рынке, хотя это и непросто.

Подводя итоги, следует отметить, что ТЭО между Россией и Францией имеют не только экономическое значение (в виде обмена товарами, услугами и капиталами), но и значение политическое – это важное средство, которое закрепляет политическое взаимодействие на ином, материальном уровне и создает объективные условия для вывода политического сотрудничества на новый, более высокий уровень. Тем самым дальнейшее поступательное развитие ТЭО между Парижем и Москвой с максимально внимательным учетом нужд каждой из сторон вполне способно стать основой, продвигающей вперед не только политическое взаимодействие России с Францией, но и России с ЕС.

Российско-чешские торговые связи: динамика 2000-х годов

Распад социалистического блока и последующая ориентация Чехии на страны Европы, а также трансформация чешской экономики определили преимущественно европейское направление чешских торговых связей и ослабление в 1990-е годы некогда обширных торговых отношений с Россией. Последнему способствовали переходный период и перестройка экономики России. Завершение основных этапов трансформации обоих государств, вхождение Чешской Республики в ЕС, налаживание политического диалога и экономический подъем российской экономики стали причиной активизации российско-чешских торговых связей в начале нового века.

Россия и Чехия в мировой торговле

Несмотря на различия российской и чешской экономики и невозможность их прямого сопоставления, следует отметить, что и Россия, и Чешская Республика – активные участники мировой торговли. Россия поставляет среди прочего продукцию своего развитого топливно-энергетического комплекса, Чехия активизировала свои экспортные возможности за счет машиностроительного комплекса, но вынуждена закупать большую часть продукции за рубежом.

Таблица 1.

Позиции Чехии и России в мировой торговле в 2000-е годы

Год	Показатели торговли	Российская Федерация				Чешская Республика			
		Товары		Услуги		Товары		Услуги	
		экспорт	импорт	экспорт	импорт	экспорт	импорт	экспорт	импорт
2000	Объем, млрд долл.	105,2	45,5	9,6	17,4	29,0	32,2	7,1	5,8
	Доля в мире (место)	1,7% (17)	0,7% (28)	0,7% (31)	1,2% (23)	0,5% (39)	0,5% (36)	0,5% (35)	0,4% (40)
2004	Объем, млрд долл.	183,5	96,3	20,2	32,8	68,7	69,5	9,7	9,1
	Доля в мире (место)	2,0% (14)	1,0% (24)	0,9% (27)	1,6% (19)	0,8% (33)	0,7% (27)	0,5% (37)	0,4% (39)
2007	Объем, млрд долл.	355,2	223,4	39,1	57,8	122,4	117,9	16,3	13,9
	Доля в мире (место)	2,5% (12)	1,6% (16)	1,2% (25)	1,9% (16)	0,9% (31)	0,8% (29)	0,5% (38)	0,5% (40)
2008	Объем, млрд долл.	471,6	291,9	50,7	74,6	146,3	141,5	22,2	17,3
	Доля в мире (место)	2,9% (9)	1,8% (17)	1,3% (22)	2,1% (16)	0,9% (30)	0,9% (29)	0,6% (36)	0,5% (38)
2009	Объем, млрд долл.	303,0	192,0	41,0	59,0	113,0	105,0	20,0	19,0
	Доля в мире (место)	2,4% (13)	1,5% (17)	1,2% (23)	1,9% (16)	0,9% (32)	0,8% (29)	0,6% (36)	0,6% (36)

Источник: World Trade Organization (www.wto.org).

* Четверикова Анна Сергеевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

После завершения трансформационного процесса Россия начала активно наращивать *объемы своих экспортно-импортных операций*: в 2008 г. по сравнению с 2000 г. экспорт товаров и импорт услуг увеличился более чем в 4 раза, экспорт услуг – более чем в 5 раз, импорт товаров – в 6 раз (см. табл. 1). Подобный рост позволил РФ переместиться среди мировых экспортеров и импортеров товаров и услуг из второй-четвертой десятки в первую-третью десятку (2008 г.). Хотя в кризисный 2009 г. объем российского экспорта и импорта в долларовом выражении сократился на десятки процентов в первую очередь в силу сокращения мирового спроса и падения цен на энергоносители, это не оказало сильного влияния на позицию России в мировой торговле, поскольку кризис носил глобальный характер: в 2009 г. она по-прежнему входила во вторую-третью десятку мировых лидеров.

Чешская Республика с начала 2000-х годов незначительно укрепила свои позиции среди ключевых стран мировой торговли: ее доля в экспорте и импорте товаров и услуг увеличилась на 0,1–0,4 п.п. с 2000 по 2008 гг., что позволило ей переместиться из четвертой десятки мировых экспортеров и импортеров в третью-четвертую. При этом объем экспорта товаров увеличился за тот же период в 5 раз, импорта товаров – более чем в 4 раза, экспорта и импорта услуг – в 3 раза. Сравнивая ее показатели с российскими, следует отметить, что чешский импорт и экспорт уступает аналогичным российским показателям в 2–3 раза.

В 2009 г. чешская экономика и ее внешняя торговля не смогли избежать влияния кризисных процессов: из-за спада мирового спроса, а также спроса со стороны главного торгового партнера Чешской Республики – Германии – экспортно-импортные операции упали на десятки процентов. Исключение составил лишь импорт услуг: он вырос на 6% по сравнению с 2008 г., тем самым Чешская Республика стала единственной страной среди 40 крупнейших мировых импортеров услуг, продемонстрировавшей рост в кризис.

Помимо различий в размере экспортно-импортных операций и доли в мировой торговле, Чешская Республика и Россия отличаются и *товарной специализацией в рамках внешней торговли*. Россия, как известно, является поставщиком преимущественно сырьевых товаров на мировой рынок и покупателем различного оборудования. В предкризисные годы на долю металлов и минеральных продуктов в российском экспорте приходилось более 80%, из них доля минеральных продуктов (нефть, нефтепродукты, газ, руды) превышала 60%, еще около 6% приходилось на продукцию химической отрасли и более 5% – на машины и оборудование. Структура российского импорта была обратной, с превалированием продукции высоких переделов: на машины и оборудование приходилось более 50%, доля продукции химической промышленности и доля продовольственных, сельскохозяйственных товаров превышала 13% каждая. Доля металлов и минерального сырья немногим превосходила 10%¹. В рамках мирового рынка услуг Россия экспортировала транспортные услуги (более 30% российского экспорта услуг в 2007 г.), поездки как услуги (24%), прочие деловые услуги (24%), строительные услуги (9%). При этом доля, например, компьютерных и информационных услуг составляет всего 2,8% российского экспорта услуг. Структура импорта услуг была такова: около 37% приходилось на поездки, 20% – на прочие деловые услуги, 16% – на транспортные услуги, 11% – на строительные услуги. Показательно, что доля компьютерных и информационных услуг также была незначительна и составляла всего 1,6%².

Чехия отличается «противоположной» российской отраслевой структурой внешней торговли. Среди основных статей чешского экспорта можно выделить машины и транспортное оборудование (54% в 2007 г.), продукцию химической про-

¹ Торговля в России. 2009: Стат. сборник. М.: Росстат, 2009. С. 281.

² Там же. С. 322–325. Далее этот же источник по России, если не указано иное.

мышленности (13%), металлы и готовые металлические изделия (12%), продукцию пищевой промышленности (3%). При этом отраслевая структура чешского импорта схожа с экспортной структурой. На машины и транспортное оборудование приходилось более 45%, продукцию химической промышленности – более 16%, металлы и готовые металлические изделия – более 13%, продукцию пищевой отрасли – более 4%³. В мировой торговле услугами экспортные позиции Чехии обеспечивают поездки как услуги (37% чешского экспорта услуг), транспортные услуги (30%), прочие деловые услуги (19%), компьютерные и информационные услуги (5%) и услуги связи (3%). В импорте услуг преобладают те же сектора: прочие деловые услуги (27% чешского импорта услуг), поездки как услуги (25%), транспортные услуги (25%), компьютерные и информационные услуги (4%), финансовые (4%) и услуги связи (3%)⁴.

Особенности структуры внешней торговли Чехии и России стали причиной различий *территориальной направленности экспортно-импортных операций* двух стран. Чешская Республика в своей внешней торговле преимущественно ориентирована на страны Евросоюза. Несмотря на то что эта зависимость несколько уменьшилась с 2000 г., в предкризисные годы Чехия направляла более 85% своего экспорта и получала более 70% импорта из стран ЕС. В 2000 г. чешская продукция экспортировалась в Германию, Словакию, Австрию, Польшу и Великобританию, в 2007–2008 гг. – в Германию, Словакию, Польшу, Францию и Великобританию (страны указаны в порядке убывания значимости). Стоит отметить, что кризисный 2009 г. не повлиял на расстановку стран – ключевых потребителей чешского экспорта. Страновая структура чешского импорта, напротив, была более подвержена изменениям в последнее десятилетие. В 2000 г. к числу главных поставщиков продукции на чешский рынок относились Германия, Россия, Словакия, Италия и Франция, в 2008 г. – Германия, Китай, Россия, Польша, Словакия, хотя годом ранее в пятерку лидеров входила Италия и не входила Россия. 2009 г. сохранил в пятерке поставщиков продукции в Чехию страны 2008 г.

География российских внешнеторговых партнеров разнообразнее. В 2000 г. экспорт из России направлялся в Германию, Италию, Белоруссию, Китай, США, в 2008 г. – в Нидерланды, Италию, Германию, Турцию и Белоруссию (страны указаны в порядке убывания значимости). Страновая структура импорта также трансформировалась: в 2000 г. в число основных стран-поставщиков входили Германия, Белоруссия, Украина, США и Италия. В 2008 г. пятерка лидеров включала Китай, Германию, Японию, Украину и США.

Таким образом, Чехия и Россия входят в число крупнейших мировых экспортеров и импортеров товаров и услуг при безусловно более сильных позициях РФ. Россия укрепилась в мировой торговле как экспортер минеральных продуктов и металлов, Чехия – машин и оборудования и продукции химической отрасли. И в Чехии, и в России в рамках экспорта выделяется два сектора, обеспечивающих более 50% его объема. Чешская Республика импортирует преимущественно продукцию тех отраслей, которые играют также ключевую роль в ее экспорте. Россия, напротив, импортирует товары других, отличных от экспортных, секторов экономики: машиностроения, АПК, химической отрасли. В отношении торговли услугами Россия и Чехия имеют схожую структуру экспорта и импорта: более 70% экспорта и импорта услуг каждой из стран в предкризисные годы обеспечивали всего три отрасли (прочие деловые услуги, поездки как услуги, транспортные услуги). Среди других секторов услуг в России выделялись строительные услуги, а в Чехии более технологичные отрасли – компьютерные и информационные услуги, услуги связи. Отдельно стоит

³ Данные The Czech Statistical Office (www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home). Далее этот же источник по Чехии, если не указано иное.

⁴ Данные Eurostat (epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/).

отметить узость географии внешней торговли Чешской Республики: сильная ориентация на ЕС и наличие одного ключевого партнера – Германии, на которую приходится более 30% экспорта и более 25% импорта. Российская внешняя торговля географически более диверсифицирована: в редких случаях доля какой-либо страны – внешнеторгового партнера превышает 10%.

Чехия как торговый партнер России

Позиции России и Чехии во внешней торговле друг друга в силу разного экономического потенциала различны (см. табл. 2). Чешская Республика не относится к ключевым внешнеторговым партнерам России (доля Чехии в экспорте и импорте России не превышает 2%). На протяжении многих лет Чехия входила лишь в тридцатку стран – приоритетных торговых партнеров России, уступая не только крупнейшим западноевропейским государствам и традиционным российским партнерам по СНГ (в первую очередь Украине и Белоруссии), но и своим соседям по Центрально-Восточной Европе, например, Венгрии и Польше, а также другим западноевропейским странам – Финляндии, Швеции. Однако мировой финансово-экономический кризис, который в большей степени сказался на других внешнеторговых партнерах России, позволил Чехии немного укрепить свои позиции в 2009 г. и занять место в конце второго десятка.

Таблица 2.

Позиции России и Чехии во внешней торговле друг друга в 2000–2009 гг.

Показатель	2000 г.	2002 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Место/ доля РФ в экспорте Чехии	15 / 1,3%	14 / 1,3%	13 / 1,8%	12 / 2,3%	11 / 2,7%	12 / 2,3%
Место/ доля РФ в импорте Чехии	2 / 6,5%	6 / 4,5%	2 / 5,7%	6 / 4,8%	3 / 6,4%	5 / 5,1%
Место/ доля Чехии в экспорте РФ	18 / 1,7%	20 / 1,4%	17 / 1,6%	19 / 1,3%	19 / 1,5%	18 / 1,5%
Место/ доля Чехии в импорте РФ	22 / 1,1%	20 / 1,2%	22 / 1,0%	22 / 1,2%	21 / 1,4%	17 / 1,4%

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ (www.gks.ru); The Czech Statistical Office (www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home).

Россия, напротив, является более значимым партнером во внешнеторговой деятельности для Чешской Республики⁵. С начала 2000-х годов доля России в чешском экспорте практически удвоилась, а доля в импорте не падала ниже 4,5%. Это позволяло ей стабильно оставаться в числе 15 крупнейших внешнеторговых партнеров Чехии. Россия уступала крупнейшим странам Евросоюза, а также традиционным восточноевропейским партнерам Чехии и, конечно, Китаю как поставщику продукции во многие страны мира. В отличие от чешского российский экспорт и импорт оказались чувствительнее к кризису, что, в свою очередь, повлияло на роль России в экспортно-импортных операциях Чехии: в 2009 г. российские показатели упали до уровня 2007 г.

Российско-чешская торговля регулируется рядом документов. Следует отметить, что после вступления Чехии в Евросоюз ее внешнеторговая деятельность осуществляется в рамках единой таможенной системы ЕС. Среди российско-чешских документов можно было бы выделить более десятка ключевых межправительственных соглашений, первое из которых было заключено в 1993 г. и касалось экономического сотрудничества в агропромышленной сфере. Последующие соглашения за-

⁵ См. также: Адаптация стран Центральной и Юго-Восточной Европы к условиям развития в составе ЕС. Отв. ред. Н.В. Куликова. М.: Институт экономики РАН, 2007. С. 271–277.

тронули другие сферы (например, военно-технический сектор). Отдельно стоит упомянуть заключенные в 2005 г. соглашения о сотрудничестве между «Внешэкономбанком РФ» и «Чешским экспортным банком», а также российско-чешское межправительственное Соглашение об экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве. Согласно последнему была создана отдельная Межправительственная комиссия для активизации российско-чешского сотрудничества, которая уже провела пять заседаний, посвященных обсуждению правовых аспектов сотрудничества двух стран⁶.

Одним из ключевых чешских документов, направленных на активизацию торговых отношений, является «Стратегия реализации торговых и экономических интересов Чешской республики в Российской Федерации», являющаяся частью «Экспортной стратегии Чешской республики в 2006–2010 гг.»⁷. Этот документ был утвержден чешским правительством в 2006 г. и включает перечень конкретных целей и мероприятий на российском рынке как одном из приоритетных для Чехии. К ним относятся меры по снижению существующего отрицательного сальдо чешской торговли с Россией.

Однако существует и ряд барьеров, сдерживающих наращивание экспортно-импортных операций. В настоящее время ЕС занимает одно из первых мест по числу ограничительных мер, действующих в отношении российских товаров. К таким мерам относятся антидемпинговые пошлины (на хлоркалий, нитрат аммония, карбамидно-аммиачную смесь, феррокремний, политетрафторэтилен в гранулах, бесшовные трубы, сварные нелегированные трубы, стальные тросы и канаты), тарифные квоты (на пшеницу, ячмень), квотные ограничения (товары ядерного цикла, сталь). Определенные затруднения вносят технические барьеры, например, введение новой системы REACH⁸. Отрицательное влияние на доступ российской продукции на рынок ЕС и Чехии в 2000-е годы также оказывало нечленство нашей страны в ВТО⁹.

В свою очередь товары из стран ЕС, включая Чехию, сталкиваются с рядом барьеров при экспорте в Россию. Среди них стоит отметить увеличивающиеся импортные пошлины, а также применение адвалорных и специфических пошлин на отдельные товары (трубы из нержавеющей стали, стальные трубы, столовые приборы, стекловолокно), лицензирование отдельных видов продукции, специфические санитарные требования¹⁰.

Следует отметить, что вышеперечисленные барьеры не оказывают столь масштабного отрицательного влияния на российско-чешскую торговлю в настоящее время. За последние годы взаимная торговля между Чешской Республикой и Россией только возрастала (см. табл. 3): с 2000 по 2008 гг. товарооборот между двумя странами вырос более чем в 5 раз. Но кризис прервал положительную динамику: в 2009 г. объем товарооборота сократился более чем на треть по сравнению с предыдущим годом.

Основу российско-чешской торговли составляет российский экспорт в Чехию. Несмотря на то что в начале 2000-х годов российский экспорт демонстрировал не-

⁶ Портал внешнеэкономической информации (www.ved.gov.ru/vnesheconom/pages/documentation, www.ved.gov.ru/exportcountries/pages/ved_act/countries/231).

⁷ Ministry of industry and trade of the Czech Republic (www.mpo.cz/dokument12946.html, www.mpo.cz/dokument16930.html).

⁸ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) – регулирование химических продуктов, принятое ЕС в 2006 г.

⁹ Доступ российских товаров, услуг и инвестиций на зарубежные рынки. М.: Министерство экономического развития РФ. Департамент торговых переговоров, 2010.

¹⁰ Market access database, European Commission (mkacddb.eu.int/mkacddb2/indexPubli.htm, trade.ec.europa.eu/doclib/html/113266.htm).

устойчивую динамику, его объемы в 2008 г. превысили показатели 2000 г. более чем вчетверо. Снижение мировых цен на энергоносители в 2009 г. полностью проявило проблемы российской экономики: российский экспорт в Чехию сократился более чем на 40%¹¹. Экспорт из Чехии в Россию, напротив, рос быстрее и демонстрировал более стабильные темпы: с 2000 по 2008 гг. его объемы возросли практически в 10 раз, на протяжении всего периода отмечались положительные темпы роста, а начавшийся кризис в меньшей степени повлиял на него (объемы сократились «только» на треть).

Таблица 3.

Динамика чешско-российской торговли, млрд долл.¹²

Показатель	2000 г.	2002 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Товарооборот	2,5	2,3	5,7	8,5	13,0	8,0
Экспорт	0,4	0,5	1,4	2,9	3,9	2,6
Импорт	2,1	1,8	4,3	5,6	9,1	5,4
Сальдо	-1,7	-1,3	-2,9	-2,7	-5,2	-2,8

Источник: The Czech Statistical Office (www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home).

Кризисные процессы скорректировали также сальдо торгового баланса, отрицательное значение которого для Чехии является одной из ключевых проблем в рамках торговли с Россией. В 2008 г. было достигнуто одно из пиковых значений в 5,2 млрд долл., несмотря на меры со стороны Чешской Республики.

Отрицательное сальдо торгового баланса Чехии с Россией и различная динамика экспортно-импортных операций обуславливаются не только разным характером и глубиной проблем в российской и чешской экономике, но и отраслевой структурой взаимной торговли (см. табл. 4).

Как показывает таблица 4, основные статьи чешского экспорта остались прежними, хотя их соотношение за прошедшее десятилетие претерпело некоторые изменения, а доля основных статей в общем экспорте увеличилась с 88,3% в 2000 г. до 97,7% в 2009 г. Доля машин и оборудования резко возросла и стала преобладающей (более 60%), кризис только усилил данную тенденцию. В то же время доля остальных трех групп товаров снижалась. Особенно это касалось продукции химической промышленности: ее доля сократилась практически на треть в предкризисном 2007 г. по сравнению с 2000 г.

Следует выделить другие изменения в товарной структуре чешского экспорта внутри основных четырех групп. Среди статьи «машины и оборудование» ключевая роль осталась за продукцией транспортного машиностроения, а оборудование для отдельных отраслей уступило место продукции общего машиностроения. В рамках продукции химической промышленности Россия продолжила импортировать продукцию медицинской и фармацевтической отраслей, второй же основной статьёй в этой подгруппе стали пластиковые изделия. В разделе промышленных товаров за десять лет текстиль, бумага и неметаллические изделия были заменены металлическими и неметаллическими изделиями. Среди прочих промышленных товаров такие как светильники и одежда; в Россию стали в последние годы направляться и инструменты (научные, измерительные).

Чешский импорт также изменился: с 2004 г. машины и оборудование уступили свое место продукции химической промышленности (четвертое место в чешском импорте). При этом совокупная доля основных статей импорта оставалась неизменной на протяжении всего десятилетия – около 98%, в рамках которых доля сырья и про-

¹¹ См. также: Социально-экономическая и политическая ситуация в российском «поясе соседства» в 2009 году / Отв. ред. С.П. Глинкина. М.: Институт экономики РАН, 2010. С. 28–31.

¹² Российская статистика дает меньшие показатели.

мышленных товаров возросла, а доля машин и оборудования сократилась практически в 3 раза. Кризис повлек за собой увеличение доли минерального топлива в чешском импорте из России наравне с уменьшением доли других видов сырья и промышленных товаров. Ключевые товары, экспортируемые Россией в Чехию, на протяжении десятилетия оставались неизменными: среди видов минерального топлива к ним относятся нефть и газ, среди промышленных товаров – черные и цветные металлы, из сырьевых товаров – металлические руды (только целлюлозно-бумажное сырье было заменено резиной), среди машин и оборудования – продукция энергетического машиностроения.

Таблица 4.

Отраслевая структура чешско-российской торговли товарами, %

Сектора	2000 г.	2002 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Экспорт , всего	100	100	100	100	100	100
в том числе						
• машины и оборудование	42,8	48,4	47,9	57,6	64,9	62,7
• промышленные товары (металлы, изделия из них, бумага)	19,3	21,6	21,4	17,2	15,2	12,5
• продукция химической промышленности	15,5	14,8	14,2	10,4	8,9	13,1
• прочие промышленные товары	10,7	11,2	10,1	9,8	9,6	9,4
Импорт , всего	100	100	100	100	100	100
в том числе						
• минеральное топливо	81,0	77,8	81,4	80,4	83,5	87,0
• промышленные товары (металлы, бумага)	7,6	10,1	5,9	9,6	7,6	5,3
• машины и оборудование	4,8	4,2	3,3	1,4	1,1	2,9
• сырье (без топлива)	4,5	5,6	6,4	6,4	4,7	2,6

Источник: The Czech Statistical Office (www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home).

Таким образом, хотя Чехия не является ключевым внешнеторговым партнером России, взаимный товарооборот значительно вырос за прошедшее десятилетие. Начавшийся финансово-экономический кризис в большей степени повлиял на российский экспорт в Чехию – в силу падения цен на основные экспортные статьи (различные виды сырья) и снижения спроса его объемы сократились.

Торговые отношения Чехии с российскими регионами

Несмотря на налаженные торговые связи между двумя странами, в российско-чешской торговле участвуют далеко не все субъекты РФ. Лишь некоторые российские регионы проявляют заинтересованность в выстраивании экономических и торговых отношений с Чехией. С 2003 г. соглашения об экономическом сотрудничестве с Чешской Республикой подписали Костромская и Самарская области, Чувашская республика, Ханты-Мансийский АО и г. Москва. Но постоянные рабочие группы действуют лишь в Ленинградской, Московской и Свердловской областях, Республике Башкортостан, г. Москве и Санкт-Петербурге.

Чешские власти выделяют приоритетные регионы в России, к которым относятся территории со значительным экономическим потенциалом, а также те, где уже присутствуют чешские фирмы, или те, которые кажутся чешским компаниям наиболее привлекательными. Кроме того, интерес представляют субъекты РФ, где необходимо модернизировать производственную базу, и те субъекты, где наблюдается заинтересованность региональных властей в сотрудничестве с Чешской Республикой¹³. Следует отметить, что чешские власти заявляют о своем желании активнее выстраивать торговые отношения напрямую с регионами, минуя Москву как посредника.

Чехия установила долгосрочные деловые отношения с 25 субъектами РФ, в числе которых, помимо уже упомянутых выше, Вологодская, Иркутская, Омская, Самарская, Саратовская, Челябинская область, Красноярский край и ряд других. Общим для всех этих регионов является то, что они экономически развиты и характеризуются обширным промышленным сектором. В отраслевом аспекте сотрудничество российских регионов и Чешской Республики осуществляется в области машиностроения, металлургии, строительства, пищевой, химической и целлюлозно-бумажной промышленности.

Таблица 5.

Торговля Чехии с отдельными субъектами РФ, млн долл.

Субъект РФ	2000 г.		2004 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	Экс. *	Имп. **	Экс.*	Имп. **	Экс.*	Имп.*	Экс.*	Имп. **	Экс.*	Имп. **
Республика Татарстан	4,7	7,6	134,9	8,2	107,5	22,1	1451,3	18,5	253,4	13,9
Калужская область	-	-	0,3	22,6	1,2	293,5	0,9	781,2	0,8	355,8
Костромская область	0,5	0,0	1,3	9,6	4,9	15,7	2,6	0,7	-	-
Липецкая область	7,1	1,1	7,7	0,5	13,7	13,7	25,6	17,2	5,2	2,1
Нижегородская область	3,1	8,5	6,1	20,7	10,5	30,9	9,7	58,4	10,5	37,8
Самарская область	-	-	6,7	11,5	8,8	36,8	18,1	15,1	-	-

Источник: Республика Татарстан. Официальный сервер (www.tatar.ru); Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Калужской области (www.kalugastat.ru), по Костромской области (stat.kostroma.ru), по Липецкой области (lipstat.gks.ru), по Нижегородской области (nizhstat.gks.ru), по Самарской области (www.samarastat.ru).

*Экс. – экспорт субъекта РФ; **Имп. – импорт субъекта РФ.

Как показывает таблица 5, товарооборот отдельных российских регионов с Чехией значительно возрос в течение 2000-х годов и достиг нескольких десятков миллионов долларов. Эта положительная динамика была прервана начавшимся финансово-экономическим кризисом. Однако ряд субъектов РФ сохранили положительные темпы роста товарооборота с Чешской Республикой в 2008 г. (хотя в 2009 г. начался спад), тогда как другие уже в 2008 г. продемонстрировали снижение объемов торговли с Чехией. Стоит отметить, что характер торговых связей субъектов РФ с Чехией различен: одни регионы имеют значительное положительное сальдо торгового баланса, другие – значительное отрицательное. Например, у Республики Та-

¹³ Торговое представительство РФ в ЧР (www.rustradecz.ru/index.php?menu_lang=RU&menu_id=382&menu_parent_id=355); Ministry of industry and trade of the Czech Republic. Interview. 28.02.2008 (www.mpo.cz/zprava41183.html).

тарстан в силу экспортной специализации торговое сальдо положительное, а у Калужской области отрицательное, поскольку резко увеличился объем импорта из Чешской Республики вслед за развертыванием автосборочных производств в регионе.

* * *

Российско-чешские торговые связи в последние годы динамично развивались, хотя Чехию нельзя отнести к ключевым партнерам России. Положительные темпы роста товарооборота взаимной торговли были прерваны финансово-экономическим кризисом, однако есть все основания ожидать, в дальнейшем они восстановятся, особенно в свете положительной динамики в экономике Чехии в 2010 г. При этом Чехия сохранит, несмотря на усилия властей, отрицательное сальдо торгового баланса с Россией, поскольку вряд ли структура российского экспорта изменится в обозримой перспективе. Отраслевая структура торговли будет и впредь отражать существующие «перекосы»: сырьевые поставки из России и потоки преимущественно машиностроительной продукции в Россию из Чехии.

Экономическое сотрудничество Россия – АСЕАН: состояние и перспективы

Государства Юго-Восточной Азии (ЮВА) успешно следуют пути экономического развития. Кризис 2008–2009 гг. не вызвал тяжелого экономического спада. Крупнейшие государства – КНР, Япония, Южная Корея, США и страны ЕС – осознают потенциал роста стран АСЕАН и развивают партнерские связи, в первую очередь с Таиландом, Малайзией, Сингапуром, Филиппинами и Индонезией. Интенсивное развитие сотрудничества наблюдается также с так называемыми странами АСЕАН-4 – Вьетнамом, Мьянмой, Лаосом и Камбоджей.

Экономическое взаимодействие стран ЮВА с Россией значительно отстает от развития связей АСЕАН с КНР, Японией, США и странами ЕС. Отставание наблюдается на уровне развития политических связей и в области совместной работы по линии безопасности, культуры и образования.

Компании стран АСЕАН предпочитают работать с традиционными партнерами (впрочем, то же можно сказать и о российских компаниях). Отсутствие тесных связей между странами АСЕАН и Россией связано с инфраструктурными ограничениями, географической удаленностью, а также отсутствием информации. Особенно эти утверждения верны для экономической политики России. Ведущие страны АСЕАН достигли прозрачности бизнеса и деловой среды, а также экономической политики.

30 октября 2010 г. в г. Ханое (Вьетнам) состоялся саммит Россия – АСЕАН. Это второй саммит такого масштаба – первый прошел 13 декабря 2005 г. в Куала-Лумпуре (Малайзия). Это значимое внешнеполитическое событие дает повод проанализировать состояние и перспективы экономического сотрудничества АСЕАН и России.

Результаты второго саммита Россия – АСЕАН

Хотя положения принятой на саммите декларации Россия – АСЕАН свидетельствуют о заинтересованности сторон в сотрудничестве в области политики и безопасности, экономики и культуры, декларация, на наш взгляд, выглядит сдержанной. Параллельно с саммитом Россия – АСЕАН лидеры стран ассоциации встретились с главами других государств – Австралии, Южной Кореи, Китая и Новой Зеландии (28–30 октября 2010 г. прошел XVII саммит АСЕАН). Встречи на высшем уровне лидеров стран ЮВА с руководством КНР и Республики Корея проводятся уже в 13-й раз, в то время как с Россией – во второй. Следует отметить, что в официальных заявлениях партнерства АСЕАН с КНР и Республикой Корея именуются «стратегическими» и речь идет об «устойчивом развитии». В документах, принятых на саммитах АСЕАН с Австралией и Новой Зеландией, связи между партнерами характеризуются как «дружеские» и «динамичные»¹.

На фоне низкоинтенсивного экономического сотрудничества по линии Россия – АСЕАН второй саммит следует рассматривать как прорыв для обеих сторон: были достигнуты важные соглашения, свидетельствующие о развитии и углублении взаимовыгодного диалога. Так, с вьетнамскими партнерами было подписано 14 соглашений², основная часть которых касается энергетических проектов. Ключевым стало соглашение между ГК «Росатом» и министерством промышленности Вьетнама о строительстве АЭС «Ниньтхуан-1» (оценочная стоимость 4 млрд евро). Были так-

* Мынкин Дмитрий Андреевич – аспирант ИМЭМО РАН.

¹ См. подробнее www.aseansec.org.

² Россия нашла себя в Азии // Коммерсантъ. 01.11.2010.

же достигнуты договоренности с компанией «Petrovietnam» о продаже «РусГидро» контрольного пакета ГЭС «Дакдрин». Это первый зарубежный актив российской компании, которая в дальнейшем намерена выйти на рынки других стран региона (Индии, Лаоса, Индонезии). С вьетнамскими партнерами были также достигнуты договоренности в других сферах (например военно-технической и банковской).

Экономическое сотрудничество России и АСЕАН

Дать точную количественную оценку состояния международных экономических отношений между Россией и странами АСЕАН сложно ввиду недостатка данных и их недостаточной детализации. Росстат предоставляет ретроспективные данные только по трем странам АСЕАН – Таиланду, Вьетнаму и Сингапуру.

Таблица 1.

Внешняя торговля РФ со странами дальнего зарубежья

Страны	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Экспорт									
Всего	62 179	89 269	85 352	91 001	113 157	152 191	208 846	258 934	299 895
Европа	36 072	53 028	50 745	54 284	66 421	89 901	135 863	174 734	195 097
Азия	11 893	18 397	18 806	20 845	29 599	39 719	46 377	52 952	67 624
Вьетнам	164,0	168,0	163,0	321,0	357,0	707,0	739,0	304,0	571,0
Таиланд	65,1	80,2	71,4	96,0	130,0	373,0	547,0	347,0	330,0
Сингапур	198,0	477,0	575,0	522,0	158,0	190,0	309,0	790,0	1 088,0
Респ. Корея	826,0	972,0	1 108,0	1 271,0	1 324,0	1 963,0	2 359,0	2 735,0	6 150,0
Китай	3 527,0	5 248,0	5 596,0	6 837,0	8 252,0	10 105,0	13 048,0	15 758,0	15 893,0
Япония	2 125,0	2 764,0	2 427,0	1 803,0	2 421,0	3 404,0	3 740,0	4 457,0	7 383,0
Индия	1 177,0	1 082,0	1 123,0	1 630,0	2 735,0	2 502,0	2 314,0	2 925,0	4 012,0
Прочие	6 159	6 082	5 708	5 503	5 850	9 290	9 678	12 704	14 294
Импорт									
Всего	21 935	22 276	30 681	36 014	44 207	57 856	79 712	115 433	169 867
Европа	13 102	13 244	18 227	21 658	26 416	34 046	43 812	61 435	86 862
Азия	3 102	3 340	5 088	6 512	9 126	13 987	21 775	34 448	55 932
Вьетнам	20,1	36,8	80,0	81,4	77,1	101,0	174,0	350,0	521,0
Таиланд	98,0	89,8	107,0	227,0	302,0	355,0	452,0	560,0	1 006,0
Сингапур	41,5	43,5	109,0	88,4	90,6	162,0	317,0	436,0	452,0
Респ. Корея	317,0	359,0	726,0	930,0	1 331,0	2 026,0	4 005,0	6 781,0	8 836,0
Китай	894,0	949,0	1 646,0	2 401,0	3 295,0	4 746,0	7 265,0	12 910,0	24 401,0
Япония	456,0	572,0	871,0	980,0	1 883,0	3 941,0	5 834,0	7 787,0	12 712,0
Индия	677,0	557,0	546,0	517,0	585,0	651,0	784,0	968,0	1 310,0
Прочие	4 106	4 026	5 249	5 302	5 500	5 870	8 732	12 454	17 616

Источник: Росстат (www.gks.ru).

Их совокупная доля в торговом обороте России в 2007 г. составила 0,8%, в то время как аналогичный показатель по Германии достиг 11,3%. В общей стоимости доля экспорта и импорта стран Азии, по классификации Росстата³, составила 26,3% экс-

³ Некоторые страны, такие как Кипр, Турция и страны Ближнего Востока, не вполне точно отнесены Росстатом к Азиатскому региону.

порта и импорта России в 2007 г. На ключевых торговых партнеров в Азии – КНР, Японию, Южную Корею и Индию – приходилось 65,3% торгового оборота региона. Таким образом, доля внешнеторгового оборота России, приходящегося на десять стран ЮВА, несопоставима с долей таких стран, как КНР, Япония и Южная Корея.

Посткризисное развитие экономических связей России и стран АСЕАН

За январь–октябрь 2010 г. внешнеторговый оборот России со странами АТЭС⁴ составил 116,35 млрд долл. (23,44% российского внешнеторгового оборота). Из них большая часть (85%) приходится на крупнейших партнеров России, таких как КНР, США, Японию и Южную Корею. На основе этого можно сделать вывод, что доля торгового оборота со странами АСЕАН (входящими в АТЭС) составляет менее 17,35 млрд долл., то есть 3,5% внешнеторгового оборота России.

Основными *инвесторами* на конец сентября 2010 г. в экономику России (накопленные инвестиции), являются Кипр, Нидерланды и Люксембург. Среди крупных инвесторов из стран Азии следует выделить Японию и Южную Корею (но инвесторы из этих стран предпочитают инвестировать лишь в некоторые отрасли). Крупнейшие страны – получатели капиталовложений из России – Нидерланды, Кипр, США и Швейцария. Эти данные также свидетельствуют о неразвитости экономических связей между Россией и странами АСЕАН⁵.

Миграционные потоки между АСЕАН и Россией незначительны. В 2009 г. по этому показателю среди стран АСЕАН лидировал Таиланд (266 тыс. поездок, но в основном это туристические поездки – 233 тыс. поездок). Следует отметить, что миграционные потоки, например, в Чешскую Республику выше (292 тыс. поездок за аналогичный период).

Перспективы развития отношений между Россией и АСЕАН

Несмотря на незначительную роль, которую страны АСЕАН играют в торговом обороте России (и наоборот), в свете изменений в мировой экономике и экономической политике сотрудничество Россия – АСЕАН имеет потенциал к расширению. Рассмотрим основные причины.

Кризис 2008–2009 гг. показал проблемы ориентированной на экспорт экономики. Поэтому сложившиеся устойчивые связи стран АСЕАН с КНР, США, Японией и странами ЕС хотя и остаются приоритетными, но требуют дополнения. Для России характерна схожая ситуация, но наблюдается большая ориентация на определенных партнеров, в то время как экспорт стран АСЕАН более диверсифицирован. Диверсификация поставщиков и покупателей – важное условие благоприятного развития страны, поэтому Россия и страны АСЕАН могут найти точки соприкосновения.

Существует ряд других факторов, которые могут способствовать развитию экономического сотрудничества между странами АСЕАН и Россией. Один из основных – возросшее влияние Китая. Это заставляет страны АСЕАН искать новых партнеров. Кроме того, в последнее время растут опасения относительно долгосрочной устойчивости китайской экономики⁶, поскольку китайский рынок недвижимости перегрет. Это связано с непрекращающимся притоком инвестиций в страну (+24% за 2010 г.) и особенно в девелопмент (+33,2% за 2010 г.)⁷. Перегреву рынка недви-

⁴ В состав АТЭС входит 21 страна. Для приблизительных оценок объема торговли России и АСЕАН необходимо учесть, что достаточно значительный торговый оборот, приходящийся на данные государства, необходимо вычест из статьи АТЭС «прочие».

⁵ Здесь и далее данные Росстата (www.gks.ru).

⁶ «Китай ждет кризис в течение пяти лет» // Ведомости. 27.01.2011.

⁷ Данные Национального статистического бюро КНР (www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/monthlydata/t20110117_402698677.htm).

мости способствует также реализация масштабных проектов. В данный момент, несмотря на действия правительства, цены на недвижимость продолжают расти.

Решение этой проблемы – развитие внутреннего спроса. Именно в этом правительства России и стран АСЕАН видят стабильный источник экономического роста. Следует отметить, что повышение доходов населения в России и в странах АСЕАН приведет к выигрышу конкурентоспособных компаний – как российских, так и стран АСЕАН.

Сотрудничество развивающихся стран традиционно осложнено тем, что они конкурируют между собой, поскольку производят схожую продукцию невысокой степени переработки. Однако высокие темпы роста в странах АСЕАН и более скромные в России привели к формированию существенных структурных различий между ними. Поэтому есть все основания утверждать, что выстраивание бизнес-связей на основе взаимодополнения возможно. Например, для России было бы интересным заимствовать опыт эффективного государственного управления и фискальной дисциплины Сингапура. Россия, в свою очередь, могла бы экспортировать конкурентоспособные инженерные решения в области энергетики (ядерной, гидро-), а также в области строительства в технологически менее развитых странах, таких как Мьянма, Вьетнам и Камбоджа. Это позволило бы завязать долгосрочные деловые отношения, которые бы качественно улучшались при благоприятном экономическом развитии стран. Эта модель успешно используется Китаем, Японией и Южной Кореей, которые выходят на формирующиеся рынки, опережая потенциальных конкурентов из других стран.

Главным ограничителем для поставок российских товаров и услуг в страны АСЕАН является низкая конкурентоспособность российской промышленности: российским компаниям при выходе в Азиатский регион придется конкурировать с компаниями из КНР, Японии, США и других стран, которые обладают технологическим преимуществом и уже имеют налаженные связи в регионе.

Правительства России и стран АСЕАН заявляют о курсе на модернизацию, но и в том и в другом случае нет видения, каким образом могли бы быть реализованы взаимные проекты, направленные на осуществление модернизации. Приоритетными и одной, и другой стороне кажутся проекты с традиционными странами-партнерами, которые ранее инвестировали в Россию и страны АСЕАН. Поскольку российский бизнес действует с оглядкой на декларируемые правительством цели и направления сотрудничества, а таких для выстраивания сотрудничества со странами АСЕАН не поступало (за исключением неявных и расплывчатых призывов), есть все основания предположить, что роста совместных проектов в кратко- и среднесрочной перспективе ожидать не стоит.

Ведущие страны АСЕАН открыты новым направлениям сотрудничества, но при отсутствии соответствующей инициативы со стороны России они будут поддерживать лишь существующие связи (с КНР, Японией, ЕС и США) и откажутся от выстраивания новых.

Для развития депрессивных регионов Дальнего Востока необходимо привлечь новых игроков, в том числе из стран АСЕАН-5, которые уже накопили опыт модернизации. Однако региональные власти не проявят инициативы, а стимулирование со стороны центра этого направления отсутствует. Вплоть до саммита Россия – АСЕАН в г. Ханое российское правительство не высказывалось за активизацию сотрудничества с АСЕАН. Лишь в июле 2010 г. на совещании по социально-экономическим вопросам в г. Хабаровске тогдашний президент Д. Медведев сообщил об увязке развития Дальнего Востока с сотрудничеством с азиатскими странами.

* * *

Итоги саммита в г. Ханое оцениваются как «возвращение России в Юго-Восточную Азию», ведь экономические отношения активизировались. Но, несмотря на это, приоритетность сотрудничества по линии Россия – АСЕАН-5 представляется невысокой ввиду недостаточного понимания выгод от экономического взаимодействия.

*Аничкина Т.Б.**

Россия и процесс международного ядерного разоружения

Идея многостороннего ядерного разоружения (известная также как «глобальный ноль» или «ядерный ноль») переживает в настоящий момент ренессанс. Подъему общественного и политического движения за мир без ядерного оружия (ЯО) способствовал целый ряд инициатив одностороннего и многостороннего характера. Одними из самых заметных стали два открытых письма бывших высокопоставленных деятелей Соединенных Штатов – Г. Киссинджера, Дж. Шульца, У. Перри и С. Нанна – с призывом к США возобновить усилия по избавлению мира от ядерного оружия (январь 2007 г. и январь 2008 г.). Эти обращения продемонстрировали, что, несмотря на политику, проводимую администрацией Джорджа Буша-младшего, вопрос контроля над ядерными вооружениями актуален как никогда. По инициативе этих же влиятельных американцев в 2008 г. была создана международная неправительственная организация «Global Zero» («Глобальный Ноль»), ставящая своей целью достижение полного ядерного разоружения. В апреле 2009 г. президенты России и США Д. Медведев и Б. Обама выступили в Лондоне с совместным заявлением, в котором подтвердили приверженность обеих стран «освобождению мира от ядерного оружия»¹. Несколько дней спустя американский президент произнес в Праге речь, посвященную проблемам ядерного разоружения. В Резолюции 1887 от 24 сентября 2009 г. СБ ООН продекларировал решимость «добиваться укрепления мира для всех и создания условий, которые позволят освободить мир от ядерного оружия»². Наконец, 28 мая 2010 г. Восьмая обзорная конференция по Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) приняла заключительный документ с планом действий для достижения ядерного разоружения.

Россия как одна из ядерных сверхдержав принимает активное участие в этом движении как на декларативном, так и на практическом уровне. Так, Москва полностью выполнила свои обязательства по Договору о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (1991 г.), а также по Договору о сокращении стратегических наступательных потенциалов, подписанному в 2002 г. В ходе их реализации Россия сократила количество развернутых стратегических боезарядов с примерно 9 тыс. до 3 900 единиц, а также ликвидировала более 1 600 пусковых установок межконтинентальных баллистических ракет (МБР) и баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ), более 3 100 МБР и БРПЛ, порядка 50 ракетных подводных лодок стратегического назначения и 70 тяжелых бомбардировщиков. Также Россия на три четверти сократила свой арсенал тактического ядерного оружия (ТЯО) и сосредоточила его на центральных базах хранения в пределах собственной территории³. В качестве нового шага по обеспечению сокращений ядерного оружия Россия подписала с США в апреле 2010 г. Договор о дальнейших мерах по ограничению и сокращению стратегических наступательных вооружений (Пражский договор): сторо-

* Аничкина Татьяна Борисовна – аспирантка, младший научный сотрудник Института США и Канады РАН.

¹ Совместное заявление президента РФ Д.А. Медведева и президента США Б. Обамы (archive.kremlin.ru/text/docs/2009/04/214587.shtml).

² Резолюция 1887 СБ ООН. 24 сентября 2009 г. (www.un.org/russian/document/scresol/res2009/res1887.htm).

³ О российских подходах к проблеме ядерного разоружения (www.mid.ru/ns-dvbr.nsf/8329e2a2d0f85bdd43256a1700419682/77e35c66f48bc072c32577c200342596?OpenDocument).

ны договорились на треть урезать суммарное количество боезарядов и более чем в два раза – предельный уровень стратегических носителей.

Остальные официальные ядерные державы не принимают участия в процессе контроля над стратегическими вооружениями. Хотя Великобритания и Франция в одностороннем порядке проводят сокращения своих ядерных арсеналов: за период 2001–2009 гг. первая сократила запасы стратегического ядерного оружия на 12%, а вторая – на 15%⁴. В то же время Китай – единственный член «ядерной пятерки», который, по мнению экспертов, наращивает численность ядерных боезарядов⁵. Что касается четверки государств, фактически обладающих ядерным оружием (Израиль, Индия, Пакистан и Северная Корея), но не признанных таковыми по ДНЯО 1968 г., то все они продолжают увеличивать число своих ядерных боеприпасов.

Из всего вышесказанного следует, что о практической реализации ядерного разоружения – о многостороннем, двустороннем разоружении, даже о многостороннем контроле над ядерными вооружениями – пока можно только говорить. Осуществляется лишь двусторонний российско-американский контроль. Однако его можно считать, как это делается в многочисленных проектах достижения безъядерного мира, начальной фазой поэтапного процесса ядерного разоружения, где «глобальный ноль» лишь одна из заключительных стадий. Например, один из таких проектов – пошаговый План действий инициативы «Global Zero» – включает в себя четыре этапа: 2010–2013 гг. – заключение двустороннего российско-американского соглашения о сокращении ядерных арсеналов до тысячи ядерных боеголовок в каждом; 2014–2018 гг. – в рамках многосторонней договоренности Москва и Вашингтон совершают дальнейшие сокращения стратегических ядерных сил до 500 боезарядов с каждой стороны, в то время как остальные де-юре и де-факто ядерные страны обязуются заморозить численность своих ядерных запасов на текущем уровне с последующими сокращениями на пропорциональной основе при одновременном создании всеобъемлющего режима верификации и контроля; 2019–2023 гг. – ведение переговоров о заключении соглашения о достижении «ядерного нуля» к 2030 г. с участием всех ядерных стран; 2024–2030 гг. – завершение процесса последовательного пропорционального проверяемого уничтожения всех мировых ядерных запасов и инфраструктуры⁶.

На текущем этапе – этапе двустороннего российско-американского контроля над ядерными вооружениями – России определенно выгодно участие в этом процессе по нескольким причинам.

Во-первых, соглашения по стратегическим наступательным вооружениям позволяют Москве поддерживать примерный паритет с Вашингтоном по стратегическим ядерным силам (СЯС), при этом постепенно снижая общее число последних и, соответственно, расходы на их содержание, что позволяет избежать перенапряжения российской экономики.

Во-вторых, Россия располагает возможностью самостоятельного определения наиболее рационального варианта развития своего ядерного потенциала. Пражский договор по СНВ устанавливает лишь численное ограничение на ядерные боезаряды и их носители, освобождая тем самым Москву от обязательств в отношении состава и структуры своих стратегических ядерных сил, предусмотренных Договором СНВ I. Так, одним из плюсов этого для России состоит в том, что новый договор

⁴ Ежегодник СИПРИ 2001. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: Наука, 2002. С. 590, 592. SIPRI Yearbook 2009. Armaments, Disarmament and International Security. NY.: Oxford University Press. P. 360, 362.

⁵ Есин В.И. Ядерное разоружение: проблемы и перспективы // Россия и Америка в XXI веке. 2010. № 3. (www.rusus.ru/?act=read&id=208).

⁶ Global Zero Action Plan (www.globalzero.org/files/pdf/gzap_3.0.pdf).

не запрещает замену моноблочной головной части межконтинентальной баллистической ракеты РС-12 «Тополь-М» разделяющейся головной частью с блоками индивидуального наведения.

В-третьих, совершенствуется механизм проверки и верификации, что отвечает российским интересам. По сравнению с Договором по СНП, Пражский договор включает в себя положения о процедурах верификации и контроля, значительно доработанных с учетом современных позиций сторон. Без таких положений России пришлось бы полагаться исключительно на собственные технические меры контроля, вследствие чего четкое представление о ядерном арсенале США со временем было бы утрачено. Так, изображения с космических спутников не в состоянии представить информацию о количестве боеголовок в оснащении стратегических баллистических ракет, в то время как обмен данными и инспекции на местах позволяют, во-первых, требовать от противоположной стороны информацию о местоположении каждой из развернутых и неразвернутых межконтинентальных баллистических ракет и баллистических ракет на подводных лодках, а также точном числе боеголовок; а во-вторых, проверять по выбору отдельные МБР и БРПЛ на предмет соответствия полученных данных реальному оснащению ядерных носителей. Большая точность прогнозов относительно развития американских СЯС на ближайшие 10 лет не только способствует стратегической стабильности, но и позволяет принимать более продуманные решения относительно строительства собственных вооруженных сил и приоритетов экономического планирования.

Однако на вопрос о том, будет ли для России также выгодно с точки зрения обеспечения национальной безопасности и обороны участие в процессе многостороннего ядерного разоружения, сложно ответить.

С одной стороны, в ближайшие 10 лет закончится срок эксплуатации практически всех ракет, созданных в советский период⁷, и России экономически выгодно дальнейшее сокращение ядерных арсеналов. Финансовые средства, в настоящее время расходуемые на поддержание боеготовности быстро устаревающих комплексов ЯО, могли бы пойти на разработку новых видов наступательных и оборонительных ядерных вооружений, тем более что в 2009 г. правительство объявило о полном переоснащении СЯС России к 2020 г.⁸.

С другой стороны, *первое* – возможность сокращения числа ядерных боезарядов в арсеналах России и США ниже уровня 1 тыс. единиц в каждом будет напрямую зависеть от участия всех остальных де-факто и де-юре ядерных государств в процессе разоружения и режиме верификации.

Позиция Франции и Великобритании во многом определяется их статусом европейского компонента ядерного щита НАТО, среди членов которого отсутствует общее понимание рисков и угроз. В то время как страны Центральной и Восточной Европы по-прежнему опасаются предполагаемой угрозы со стороны России, государства Западной и Южной Европы в большей степени ориентированы на новые вызовы безопасности, связанные главным образом с негосударственными акторами. В итоге нет консенсуса по вопросу о роли ЯО. В качестве компромиссного решения предлагается сохранить его в арсенале военных и политических инструментов альянса.

Задача индийского ЯО состоит в том, чтобы территориальный конфликт разрешился в пользу Пакистана, в то время как последний заявляет, что его ядерные запасы служат средством компенсации огромного преимущества Индии по силам

⁷ Солдатов В. Польша, Чехия, Кавказ // Красная звезда. 08.03.2007.

⁸ Глобальная модернизация. Стратегические ядерные силы России ожидает полное переоснащение // Новости ВПК. 02.03.2009. (vpk.name/news/25886_globalnaya_modernizaciya_strategicheskie_yadernye_silyi_rossii_ozhidaet_polnoe_pereosnashenie.html).

общего назначения. Если Индия и Пакистан решатся на ядерное разоружение, от Нью-Дели потребуется предоставить Исламабаду удовлетворительные гарантии безопасности для того, чтобы в условиях асимметрии в сфере конвенциональных вооружений побудить последний отказаться от своего ядерного арсенала. Похожие гарантии безопасности потребуются и самой Индии со стороны Китая.

С учетом ядерной программы Ирана и его отказа признать существование государства Израиль, было бы нереалистично и, следовательно, контрпродуктивно ожидать, что последний присоединится к международному процессу ядерного разоружения прежде, чем в регионе установится стабильность.

Наконец, в случае Северной Кореи ситуация будет зависеть как от отношений с соседями по Северо-Восточной Азии, так и от военно-политического курса США в отношении КНДР.

Второе – остаются нерешенными разногласия между Москвой и Вашингтоном по поводу американской системы противоракетной обороны (ПРО). Уже через неделю после подписания Пражского договора директор американского Агентства по противоракетной обороне, генерал-лейтенант П. О'Рейли на слушаниях комитета по вооруженным силам палаты представителей Конгресса США заявил, что его ведомство активно работает над «совершенствованием технических возможностей» противоракетных систем⁹. Как раз такое развитие событий может вынудить Россию выйти из нового Договора по СНВ: в заявлении российской стороны, сделанном при его подписании, говорится, что договор «может действовать и быть жизнеспособным только в условиях, когда нет качественного и количественного наращивания возможностей систем противоракетной обороны США»¹⁰. По заявлению министра иностранных дел России С. Лаврова, «взаимосвязь между стратегическими наступательными и стратегическими оборонительными вооружениями» дает Москве юридическое право выхода из Пражского договора¹¹ в случае, если Соединенные Штаты примут решение объединить региональные системы противоракетной защиты, предназначенные в их сегодняшней конфигурации для парирования угроз со стороны Северной Кореи и Ирана, в стратегическую систему ПРО, которая могла бы нейтрализовать потенциал российских СЯС.

«Военная доктрина Российской Федерации» от 2010 г. также гласит, что «создание и развертывание систем стратегической противоракетной обороны подрывает глобальную стабильность и нарушает сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере»¹². В то время как лидеры США и России более не рассматривают ядерную войну между двумя странами как вероятный сценарий, Москва склонна видеть в американской стратегической ПРО возможный инструмент политического давления. Для того чтобы убедиться в искренности заявлений американской стороны о том, что создаваемая ПРО никоим образом не направлена против России, президент В. Путин предлагал в 2007 г. Дж. Бушу-мл. создать совместную систему противоракетной защиты Европы; такое же предложение поступило Б. Обаме от Д. Медведева в 2009 г. Обе инициативы были отвергнуты американской стороной. Формально на саммите Североатлантического альянса в Лиссабоне в ноябре 2010 г. было принято решение о сотрудничестве Брюсселя и Москвы в деле противоракет-

⁹ Unclassified Statement of Lieutenant General Patrick J. O'Reilly, Director, Missile Defense Agency, before the House Armed Services Committee on Strategic Forces Regarding the Fiscal Year 2011 Missile Defense Programs. 15.04.2010. P. 14.

¹⁰ Заявление Российской Федерации относительно противоракетной обороны (news.kremlin.ru/ref_notes/511).

¹¹ Россия выйдет из ДСНВ в случае развертывания ПРО США в полном масштабе, заявил Лавров // NEWSru.com. 24.12.2010. (www.newsru.com/russia/24dec2010/lavrov.html).

¹² Военная доктрина Российской Федерации (news.kremlin.ru/ref_notes/461).

ной защиты Европы, однако пока концепции единой секторальной (Россия) или двух параллельных (НАТО) систем ПРО привести к общему знаменателю не удалось.

Третье – до сих пор не включено в процесс контроля над ядерными вооружениями тактическое ядерное оружие. В настоящее время российская военная доктрина придает гораздо больше значения ядерным силам страны в осуществлении национальной обороны¹³, по сравнению, например, с военной доктриной США, в том числе из-за превосходства последних в обычных вооружениях. Поэтому нестратегическое ядерное оружие, в особенности на воздушных носителях (прежде всего дальние ракетноносцы-бомбардировщики ТУ-22М и тактическая авиация), сохраняет для России первостепенную важность, и далее его роль будет только возрастать. «Возможно, за тактическим ядерным оружием будущее. У тактического ядерного оружия повышается дальность, повышается точность. Нет необходимости нести мощную боевую часть, можно перейти к маломощным ядерным блокам, которые можно установить на существующие образцы крылатых ракет», – отмечал заместитель начальника главного штаба ВМФ РФ вице-адмирал О.В. Бурцев¹⁴.

В то же время администрация Б. Обамы заявила, что ее следующей целью в области контроля над вооружениями после вступления в действие Пражского договора станет сокращение американского и российского ТЯО¹⁵. Если Москва располагает запасами приблизительно в 2 тыс. единиц развернутого нестратегического ЯО (еще около 3 400 единиц находятся в резерве), то в распоряжении Вашингтона находится примерно 400 единиц развернутого и столько же неразвернутого ТЯО. Такой количественный дисбаланс вызывает беспокойство у Соединенных Штатов. Россия озабочена тем, что основное назначение нестратегического ЯО США – усилить американский «ядерный зонтик», который покрывает территорию по меньшей мере 31 союзной страны (членов Североатлантического альянса, Японию, Южную Корею, Австралию и, возможно, Тайвань, а также другие «партнерские» страны). На страны НАТО, таким образом, распространяется концепция расширенного сдерживания в соответствии с соглашением о размещении в Европе американского ТЯО передового базирования (базы в Бельгии, Германии, Италии, Нидерландах и Турции). Москва уже долгое время настаивает на том, что американские нестратегические ядерные вооружения должны быть выведены из Европы как предварительное условие начала двусторонних переговоров по проблеме. Помимо того что ТЯО США на европейском континенте – символ политических обязательств Вашингтона перед странами региона, некоторые из последних рассматривают его как необходимый инструмент сдерживания России. Такая позиция нашла отражение в последней редакции «Стратегической концепции НАТО», принятой на саммите организации в Лиссабоне в ноябре 2010 г.: несмотря на обещание создать условия для дальнейших сокращений ЯО на европейском континенте, альянс «сохранит свой ядерный статус, пока существует ядерное оружие»¹⁶.

Четвертое – и это, пожалуй, наиболее сложная проблема – Россия сталкивается с неблагоприятным балансом обычных вооруженных сил и вооружений как на Западе, так и на Востоке. Особенно остро стоит проблема превосходства США в сфере высокоточных конвенциональных вооружений. Все больше американских экспертов и политических деятелей сходятся на том, что Соединенные Штаты могут с

¹³ Военная доктрина Российской Федерации (news.kremlin.ru/ref_notes/461).

¹⁴ Россия занимает Арктику // Газета.ru. 23.03.2009. (www.gazeta.ru/politics/2009/03/23_kz_2962688.shtml).

¹⁵ US: Tactical Nuclear Weapons Deal with Moscow Next // Voice of America. 22.12.2010. (www.voanews.com/english/news/US-Tactical-Nuclear-Weapons-Deal-with-Moscow-Next--112396199.html).

¹⁶ Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defense and Security of the Member of the North Atlantic Treaty Organization adopted by Heads of State and Government in Lisbon. 2010. (www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).

уверенностью положиться на свои конвенциональные возможности для противостояния вызовам и угрозам национальной безопасности, в том числе и заявленным в «Ядерном обзоре 2010 г.». М. Герсон, известный специалист в области теории ядерного сдерживания и контроля над вооружениями, употребляет термин «нуклеаризация» (nuclearization) конвенциональной военной мощи США для того, чтобы адекватно описать изменения ее роли и задач в военно-политическом планировании Вашингтона¹⁷. Причиной такой трансформации, на наш взгляд, служит то, что в современных условиях высокоточные обычные вооружения более пригодны для того, чтобы играть роль надежного инструмента сдерживания: в отличие от «ядерного табу» не существует политико-моральных ограничений на применение такого оружия против любого противника в ходе конфликта любого масштаба и характера.

Это может оказать негативное влияние на судьбу не только переговоров по реализации целей международного ядерного разоружения, но и двухсторонних, а также многосторонних переговоров о контроле над вооружениями, так как требования о дальнейшем сокращении ядерного арсенала только усилят ощущение собственной уязвимости со стороны Москвы, а в перспективе и Пекина, которых одностороннее активное развитие американских высокоточных конвенциональных боевых систем ставит однозначно в невыгодное положение. Последнее подтверждает вывод опубликованного в апреле 2010 г. Стокгольмским международным институтом исследований проблем мира (СИПРИ) доклада о ядерной стратегии Китая, который утверждает, что «развитие современных обычных вооружений, включая системы противоракетной обороны и космические вооружения, заставляет Китай пересматривать свою декларативную политику и практические взгляды относительно роли ядерного оружия», а также совершенствовать и наращивать потенциал ядерного сдерживания¹⁸.

Кроме всего, целесообразность участия России в движении к «глобальному нолю» будет зависеть и от общего уровня международной безопасности, что включает успешное разрешение региональных конфликтов и поддержание режима ядерного нераспространения.

* * *

Выгоды участия России в контроле над ядерными вооружениями не обязательно трансформируются в плюсы на последующих этапах процесса многостороннего ядерного разоружения. Насколько выгодно для России будет ее дальнейшее участие в процессе, зависит от ряда факторов, повлиять на которые она может лишь отчасти. Эффективность участия России в этом процессе будет определяться тем, насколько ей удастся в глазах мировой общественности увязать цель достижения безъядерного мира с решением других проблем международной безопасности.

Утешительное обстоятельство: планы многостороннего ядерного разоружения, хотя во многом реалистичны по набору мер, но излишне амбициозны по срокам реализации. Ведь только для того, чтобы начать переговоры по вопросу соглашения о глобальном ноле, потребуется многолетняя подготовка в политической, дипломатической и технической сферах. Также и рассмотрение законодательными органами стран и ратификация не будут быстрыми. Поэтому у России еще есть время продумать наиболее эффективный курс в этой области.

¹⁷ Gerson M. Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age // *Parameters*. 2009. Vol. 39, No. 3. P. 33.

¹⁸ Gill B. China and Nuclear Arms Control: Current Positions and Future Policies // *SIPRI Insights on Peace and Security*. 2010. No. 4. P. 1.

Риски и угрозы для информационно-кибернетического пространства России в условиях глобализации

Благодаря информационной глобализации человечество превращается в единое сообщество, так называемую «глобальную деревню». Изменяются сами условия международной конкуренции в информационном пространстве: в коммуникацию вовлекаются новые субъекты – различные негосударственные субъекты (международные НПО, транснациональные корпорации). Важным средством достижения политических целей становится информационная мощь¹. В этих условиях информационное развитие представляет собой одно из приоритетных направлений государственной внутренней и внешней политики. Оно включает в себя не только технологическую модернизацию, но и совершенствование различных средств обеспечения государственной безопасности, национальных интересов, сохранения культурной идентичности. Современные информационные системы выходят за пределы государственных границ, но государственный суверенитет играет по-прежнему ключевую роль в системе международных отношений. Государства остаются важнейшими регуляторами информационных процессов.

С началом активной политической и экономической интеграции России в мировое сообщество в 1990-е годы круг проблем, связанных с информационной безопасностью, стал одним из наиболее актуальных. Возникла угроза утраты контроля над национальным информационным пространством. В настоящее время информационное пространство России бурно развивается в русле общемировых тенденций: растет информационно-телекоммуникационная инфраструктура (наиболее быстрыми темпами в области мобильной связи и Интернет), при этом традиционные средства массовой информации (печать, радио и телевидение) сливаются с новыми электронными и становятся интерактивными.

С одной стороны, технологическая модернизация создает неизмеримо больше возможностей для каждого гражданина реализовать свои права на получение и распространение информации. Это способствует развитию как отдельной личности, так и общества в целом, а также совершенствованию механизмов государственного управления. Кроме того, появляются дополнительные «неполитические» каналы продвижения национальной культуры на международной арене.

С другой стороны, интенсивное внедрение информационных технологий, интеграция в международную коммуникационную систему повышает зависимость информационного пространства России от внешних влияний, создает угрозу безопасности страны. Политика информационной открытости несет в себе множество рисков, связанных с перспективой утраты культурной самобытности под натиском иностранного влияния, а также прямых политических и экономических рисков – вплоть до применения «информационного оружия». В мире уже более 20 лет применяются орудия взлома систем безопасности финансовых учреждений и государственных служб.

По объективным причинам, Россия, начиная с 1990-х годов неуклонно вовлекалась в сферу влияния западной информационной культуры². Под влиянием поли-

* Ровинская Татьяна Леонидовна – кандидат политических наук, научный сотрудник Сектора теории политики ИМЭМО РАН.

¹ См.: Петров В. Информационная безопасность России в условиях глобализации (www.lawinrussia.ru/stati-i-publikatsii/2009-01-26/informatsionnaya-bezopasnost-rossii-v-usloviyah-globalizatsii-ch-1.html).

² См.: Cohen A. A new paradigm for U.S. Russia Relations: Facing the Post-Cold War Reality // The Heritage Foundation. March 6, 1997. Background.

тико-экономических факторов вместо информационного обмена происходило замещение исторически сложившихся российских культурных стереотипов зарубежными идейно-ценностными моделями. Подобная зависимость крайне негативно отразилась на политической, социально-экономической и духовной жизни российского общества. Наиболее ярко это проявилось в период президентства Б.Н. Ельцина. Последующий этап общественно-политического развития стал периодом некоторой политико-экономической стабилизации, реанимации национального и культурного самосознания. В «Доктрине информационной безопасности РФ», утвержденной еще в 2000 г., впервые информационная безопасность рассматривается как неотъемлемая часть национальной безопасности страны. Под информационной безопасностью в документе понимается «состояние защищенности национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства»³. В Доктрине сформулированы четыре принципа, составляющих основу национальных интересов России в информационной сфере:

- соблюдение конституционных прав и свобод человека в области получения и использования информации;
- информационное обеспечение внутренней и внешней государственной политики страны;
- развитие современных информационных технологий отечественной индустрии информации (в том числе, средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок);
- защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа (обеспечение безопасности национальных информационных телекоммуникационных систем).

В документе определяются внешние и внутренние источники угроз информационной безопасности России. Выделяется несколько основных аспектов информационной безопасности: международно-политический, военно-технический, культурологический, информационно-психологический и правовой.

Информационные угрозы могут носить как объективный, так и субъективный характер. К объективным факторам относятся последствия стихийных бедствий, экологических или техногенных катастроф, влияющие на содержание информационного пространства. Субъективными можно считать действия участников информационного обмена, приводящие к возникновению чрезвычайных ситуаций, а также ошибки и недостатки при проектировании, создании и эксплуатации информационно-телекоммуникационных систем, обусловленные недостатком квалификации разработчиков или отсутствием необходимых финансовых средств. Субъективные факторы возникновения современных информационных угроз доминируют над объективными. Их роль особенно возросла с появлением компьютерного терроризма (кибертерроризма), бороться с которым не менее сложно, чем с реальным терроризмом.

Среди угроз субъективного характера особо выделяются компьютерные вирусы, обладающие способностью к саморепликации. Известны десятки тысяч компьютерных вирусов, которые распространяются через Интернет по всему миру (среди них – троянские программы, сетевые черви, логические бомбы и другие виды). В сети Интернет широкое распространение получили целенаправленные комплексные компьютерные атаки, использующие для блокирования работы информационных систем алгоритмы шифрования данных пользователя. После проведения успешного

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Российская газета. 09.09. 2000 г. (www.rg.ru/OFFICIAL/DOC/MIN_AND_VEDOM/MIM_BEZOP/DOCTR.SHTM).

нападения злоумышленники выдвигают финансовые требования за предоставление ключей расшифровки.

Россия находится на одном из ведущих мест в мире по количеству создания новых вирусов, а основную угрозу для информационной системы предприятий представляют собственные сотрудники. По статистике российского представительства SARC (Symantec Antivirus Research Center) для нашей страны характерны следующие тенденции:

- количество файлов-вирусов, отсылаемых на экспертизу в этот центр, медленно, но уверенно растет;
- процент содержания новых вирусов в файлах, отправленных из России, является одним из самых высоких в мире;
- уровень защищенности информационных систем в нашей стране один из самых низких в мире. Например, на защищаемые ФСБ России ресурсы органов государственной власти хакеры совершают в среднем около 1 млн атак в год⁴.

В России накоплен значительный опыт разработки защищенных информационных систем, причем не только государственных и не только закрытых. Разработаны и успешно применяются криптографические и системно-технические методы защиты информационных технологий, в том числе в сети Интернет. В ФСБ России функционирует Антивирусный центр, который имеет крупнейшую в России и постоянно пополняемую коллекцию компьютерных вирусов. Его главными задачами являются оценка качества антивирусных средств и обновлений к ним, выработка рекомендаций по построению антивирусной защиты информационно-телекоммуникационных систем органов государственной власти России, оказание помощи при ликвидации последствий заражений, оценки уровня защищенности систем. Создание и распространение вредоносных программ (в том числе вирусов) преследуется в России согласно Уголовному кодексу РФ (гл. 28, ст. 273).

Развитие мер регулирования и обеспечения безопасности информационного пространства России испытывает значительное влияние процессов глобализации, а также влияние государств-лидеров связанных с ней политических и экономических тенденций. Эти обстоятельства, с одной стороны, требуют от российских государственных органов повышения эффективности обеспечения информационно-кибернетической безопасности, а с другой, вынуждают руководство страны обращаться к несиловым методам снижения угроз в этой сфере. Перспективы развития информационного пространства России тесно связаны с перспективами ее политического и экономического самоутверждения, с тем положением, которое ей удастся занять в новой системе международных отношений и глобальной экономике.

⁴ См.: Заявление главы ФСБ РФ Н.П. Патрушева / Материалы агентства Прайм-ТАСС. 07.03.2007 г. (www.uinc.ru/news/archive/200710.html).

Фактор информационной безопасности в политике России

Термин «информационное общество» возник в конце 1960-х годов в Японии. Его обсуждение стало основным в докладе специальной группы по научным, техническим и экономическим исследованиям, созданной японским правительством для выработки перспектив развития экономики страны. Специалисты определили информационное общество как общество, где процесс компьютеризации даст людям доступ к надежным источникам информации, обеспечит высокий уровень автоматизации производства и позволит оптимизировать трудовые процессы.

Информационное общество в трактовке Д. Белла обладает всеми основными характеристиками постиндустриального общества (экономика услуг, определяющая роль теоретического знания, развитие новой интеллектуальной технологии). «В наступающем столетии, – утверждает Д. Белл, – решающее значение для экономической и социальной жизни, для способов производства знания, а также для характера трудовой деятельности человека приобретет становление нового социального уклада, жидущегося на телекоммуникациях»¹.

Э. Тоффлер ввел в научный оборот теорию трех революций, согласно которой человечество пережило уже аграрную и индустриальную революции и стоит на пороге информационной революции.

Американский специалист Ф. Махлуп еще в начале 1960-х годов говорил, что информация может рассматриваться как своего рода промышленный продукт и производство ее – один из видов промышленной индустрии. Об этом же писал чуть позже В. Глушков, предложивший концепцию безбумажной технологии в организации сферы управления и распределения в обществе. Но именно японцы стали активными пропагандистами идеи о промышленном значении информации.

Россия на пути к информационному обществу

Использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) растет в России быстрыми темпами. К примеру, в 2007 г. количество ПК в России увеличилось на 35,7%, до 31,2 млн штук. Также непрерывно растет число пользователей Интернета – оно уже приблизилось к 35 млн человек, то есть за год выросло практически на 39,4%. Для устранения информационного неравенства по всей России установлено около 75 тыс. таксофонов и почти 17 тыс. пунктов коллективного доступа к сети Интернет.

Российский рынок продукции и услуг в сфере ИКТ сегодня продолжает развиваться темпами, превышающими среднемировые, – на уровне более 20% в год. Существенную роль в росте количественных показателей сыграли программы внедрения ИКТ в государственное управление, образование и науку. Наиболее важным стал проект по подключению школ к Интернету. В рамках этого проекта, который является частью приоритетного национального проекта «Образование», к Интернету подключено около 53 тыс. школ в 84 регионах России.

Признанием того, что развитие информационного общества является важным стратегическим компонентом комплексного технологического и инновационного развития страны, стало утверждение в феврале 2008 г. президентом Российской Федерации В. Путиным Стратегии развития информационного общества в России. Одним

* Лымар Алена Владимировна – аспирантка кафедры прикладной политологии Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

¹ Bell D. The Social Framework of the Information Society. Oxford, 1980. Цит. по: Белл Д. Социальные рамки информационного общества. Сокращ. перев. Ю. В. Никуличева // Новая технократическая волна на Западе. Под ред. П.С. Гуревича. М., 1988. С. 330.

из основных направлений Стратегии является развитие науки, технологий и техники, а также подготовка квалифицированных кадров в сфере ИКТ – главной движущей силы, способной осуществить переход страны к информационному обществу.

Концептуальную основу формирования информационного общества в России составляют: Концепция государственной информационной политики, Концепция формирования информационного общества в России, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия» (2002–2010 гг.) и др.

В 2008 г. был утвержден ряд нормативных документов, определивших направления развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, в том числе в части распространения информационных и телекоммуникационных технологий:

- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации;
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.;
- Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 г.

Проблемы информационной безопасности в России и методы их решения

Информационные технологии меняют традиционный подход к регулированию отношений между защитой прав на информацию и защитой прав потребителя этой информации, позволяя из продукта (вещи), каковыми являются компьютер, информационный ресурс или сведения, создать многократно реализуемую услугу, придавая смысл и цель созданию вещи.

С одной стороны, новые информационные технологии дают возможность копировать информацию при низких издержках для широкого круга потребителей, с другой – создается конфликтная ситуация, при которой для создателей информации высок риск потери полагающейся им части прибыли².

Проблема несовершенства российского законодательства в сфере информатизации заключается в несогласованности терминологических обоснований в различных законодательных актах в сфере информатизации, а также разногласиях в подходах к регулированию как внутри отдельных законов, так и между ними самими. Ключевой вопрос для информационного законодательства – корректное определение пределов регулирования информационных правоотношений³.

Среди других вызовов информационной безопасности Российской Федерации (помимо отсутствия совершенной нормативно-правовой базы в сфере информатизации) также необходимо отметить недостаточное развитие информационной инфраструктуры, которое наиболее заметно в регионах страны. Устранение цифрового разрыва между центром и периферией является одной из приоритетных задач в сфере становления информационного общества. Решением данной проблемы является разработка и реализация программ, направленных на преодоление информационной отсталости регионов.

Отсутствие на российском рынке качественной отечественной электронно-вычислительной, информационно-коммуникационной, аудиовизуальной и др. продукции также тормозит темп формирования в России полноценной площадки для

² Райков А.Н. Российская информатизация: нормативное регулирование // Информационное общество. 2004. № 5. (emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/aca80a54830fa078c325716b0052d513).

³ Якушев М.В. К вопросу об обновлении российского информационного законодательства // Информационное общество. 2004. № 5. (emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/33c0b940bd88d208c325716b005278f9).

вхождения в глобальное информационное общество. На российском рынке сегодня преобладают высокотехнологичные новинки западных производителей. Причинами тому являются и отсутствие высококвалифицированных специалистов в области ИКТ, и незаинтересованность частных инвесторов во вложении средств в инновационные проекты. Отсутствие интереса обусловлено долгосрочностью проектов и невозможностью быстрого извлечения прибыли.

Система образования России не обеспечивает в необходимом объеме качественное производство трудовых ресурсов, требуемое для повышения конкурентоспособности страны в условиях постиндустриального развития и становления информационного общества, основанного на знаниях. Так, например, потребности страны в специалистах в области ИКТ сегодня удовлетворяются лишь на 40%⁴. Необходима подготовка высококвалифицированных специалистов в сфере ИКТ уже на стадии начальной школы. Внедрение информационных технологий в образовательный процесс позволит сократить цифровое неравенство и в общественной среде.

Основополагающим документом, регулирующим вопросы обеспечения безопасности информационных ресурсов, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и других составляющих национальной безопасности, является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Доктрина представляет собой «совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности Российской Федерации» и служит основой для формирования государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, разработки целевых программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Доктрина определяет информационную безопасность России как состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, которые понимаются как совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства.

В документе выделяются четыре основные составляющие национальных интересов РФ в информационной сфере:

- соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны;
- информационное обеспечение государственной политики РФ, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике России, ее официальной позиции по социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам;
- развитие современных информационных технологий, отечественной индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, со-

⁴ Соколов И.А., Колин К.К. Развитие информационного общества в России и актуальные проблемы информационной безопасности // Информационное общество. 2009. № 4–5. (emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/451379d8507aed02c325760300495fd3).

хранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов;

- защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России.

Согласно анализу состояния информационной безопасности РФ, приведенному в документе, за последние годы в России реализован комплекс мер по совершенствованию ее обеспечения, начато формирование правовой базы, развернута работа по подготовке законопроектов, регламентирующих отношения в информационной сфере. Однако уровень информационной безопасности не в полной мере соответствует потребностям общества и государства. Неудовлетворительно организована защита собираемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления данных о физических лицах (персональных данных). Нет четкости при проведении государственной политики в области формирования российского информационного пространства, развития системы массовой информации, организации международного информационного обмена и интеграции информационного пространства России в мировое информационное пространство.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации прошла длительную и сложную процедуру обсуждения в межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по информационной безопасности, на парламентских слушаниях в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации, в средствах массовой информации, на всероссийских и межрегиональных научных конференциях⁵.

Проблема информационной безопасности России является важной частью более общей проблемы обеспечения национальной безопасности страны, и ее решение существенным образом зависит от стратегии действий государства в этой области.

Необходимость повышения уровня информационной безопасности Российского государства отмечается и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Констатируется технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, определяющих состояние национальной безопасности. Стратегия подтверждает необходимость проведения мероприятий по разработке и внедрению технологий информационной безопасности в системах государственного и военного управления, системах управления экологически опасными производствами и критически важными объектами, а также обеспечения условий для гармонизации национальной информационной инфраструктуры с глобальными информационными сетями и системами.

Кроме того, в документе подчеркивается, что для обеспечения национальной безопасности необходимо сосредоточить усилия на развитии науки, технологий и образования, совершенствовании национальных инвестиционных и финансовых институтов в интересах достижения необходимого уровня безопасности в военной, оборонно-промышленной и международной сферах.

Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования оказывают следующие факторы:

- отставание в переходе в последующий технологический уклад;
- зависимость от импортных поставок научного оборудования, приборов и электронной компонентной базы, стратегических материалов;

⁵ Емельянов Г.В., Стрельцов А.А. // О доктрине информационной безопасности Российской Федерации. 2003. № 3. (emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/1894feb456dd29aec32569e700330026).

- несанкционированная передача за рубеж конкурентоспособных отечественных технологий;
- необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России;
- недостаточное развитие нормативно-правовой базы;
- слабая мотивация в сфере инновационной и промышленной политики;
- низкий уровень социальной защищенности инженерно-технического, профессорско-преподавательского и педагогического состава;
- низкое качество общего среднего образования, профессионального начального, среднего и высшего образования.

Общие методы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации разделяются на правовые, организационно-технические и экономические.

К правовым методам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации относится разработка нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в информационной сфере, и нормативных методических документов по вопросам обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

Организационно-техническими методами обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются:

- создание и совершенствование системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- разработка, использование и совершенствование средств защиты информации и методов контроля эффективности этих средств, развитие защищенных телекоммуникационных систем, повышение надежности специального программного обеспечения;
- создание систем и средств предотвращения несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и специальных воздействий, вызывающих разрушение, уничтожение, искажение информации, а также изменение штатных режимов функционирования систем и средств информатизации и связи;
- формирование системы мониторинга показателей и характеристик информационной безопасности Российской Федерации в наиболее важных сферах жизни и деятельности общества и государства и пр.

Экономические методы включают в себя разработку программ обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и определение порядка их финансирования, а также совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, создание системы страхования информационных рисков физических и юридических лиц.

Международные концепции обеспечения информационной безопасности

В последние годы многие специалисты отмечают, что многосторонние партнерства являются эффективным инструментом для решения проблем в области информационной безопасности. Некоторые государства (США, Япония, Южная Корея) рассчитывают воплотить в жизнь идею создания информационного общества самостоятельно, многие развитые европейские страны, имея в ряде случаев национальные программы, предполагают объединить ресурсы и скоординировать соответствующие программы⁶.

В рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в состав которой входят Китай, Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия и Узбекистан, главы госу-

⁶ Алфёров О.Л. Право и Интернет (Обзор) // Теория и практика общественно-научной информации. РАН. ИНИОН; Редкол.: Пивоваров Ю.С. (гл. ред.) и др. М., 2001. Вып. 17. С. 237–243.

дарств поддерживают осуществляемую в рамках Организации Объединенных Наций деятельность по рассмотрению существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности и возможных совместных мер по их устранению, а также исследованию соответствующих международных концепций, направленных на укрепление безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем, и полагают важным продолжать ее.

Наряду с этим главы государств выражают озабоченность тем, что в настоящее время появляется реальная опасность использования ИКТ в целях, способных нанести серьезный ущерб безопасности человека, общества и государства в нарушение основополагающих принципов равноправия и взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела суверенных государств, мирного урегулирования конфликтов, неприменения силы, соблюдения прав человека.

Главы государств заявляют о близости позиций своих стран по ключевым проблемам, связанным с международной информационной безопасностью (МИБ), и намерены объединить усилия в рамках ШОС с целью противостояния новым информационным вызовам и угрозам с соблюдением принципов и норм международного права, включая Устав ООН и Всеобщую декларацию прав человека. В связи с этим главы государств приняли решение о создании группы экспертов государств – членов ШОС по МИБ с участием представителей секретариата ШОС и исполкома Региональной антитеррористической структуры для выработки плана действий по обеспечению международной информационной безопасности и определению возможных путей и средств решения в рамках ШОС проблемы МИБ во всех ее аспектах.

Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) провозгласила доверие и безопасность главными опорами информационного общества. В ходе этапа встречи, проходившего в Женеве 10–12 декабря 2003 г., был разработан план действий, в соответствии с которым участники встречи определили конкретные направления деятельности, которые ведут к достижению согласованных на международном уровне целей развития информационного общества. Одним из направлений действий является укрепление доверия и безопасности при использовании ИКТ, которое включает в себя следующие задачи:

- Содействие сотрудничеству между государствами в рамках Организации Объединенных Наций и со всеми заинтересованными сторонами в рамках соответствующих форумов с целью укрепления доверия пользователей, повышения надежности и защиты целостности как данных, так и сетей, анализа существующих и потенциальных угроз в области ИКТ, а также решения других вопросов информационной безопасности и безопасности сетей.
- Органам государственного управления в сотрудничестве с частным сектором необходимо предупреждать, обнаруживать проявления киберпреступности и ненадлежащего использования ИКТ и реагировать на эти проявления следующим образом: разрабатывать руководящие принципы, которые учитывали бы ведущуюся в этой области работу; изучать законодательство, которое дает возможность эффективно расследовать и подвергать преследованию ненадлежащее использование ИКТ; содействовать эффективным мерам взаимопомощи; усилить на международном уровне институциональную поддержку профилактики таких инцидентов, их обнаружения и ликвидации их последствий; содействовать образованию и повышению осведомленности.
- Органы государственного управления и другие заинтересованные стороны должны активно поощрять обучение пользователей и повышать их осведомленность относительно неприкосновенности частной жизни при работе в онлайновом режиме и способов ее защиты.

- Принятие необходимых мер на национальном и международном уровнях для защиты от спама.
- Оценка внутреннего законодательства на национальном уровне с целью ликвидации препятствий для эффективного использования документов и осуществления сделок в электронной форме, в том числе использования электронных методов аутентификации.
- Укрепление надежности и безопасности с помощью взаимодополняющих и взаимоусиливающих инициатив в сфере безопасности при использовании ИКТ и инициатив или руководящих принципов в отношении прав на неприкосновенность частной жизни, защиту данных и прав потребителей.
- Обмен образцами наилучшей практики в области информационной безопасности и безопасности сетей, поощрение их использования всеми заинтересованными сторонами.
- Заинтересованным странам предлагается назначить координаторов для реагирования в режиме реального времени на происшествия в сфере безопасности и объединить этих координаторов в открытую совместную сеть для обмена информацией и технологиями реагирования на происшествия.
- Поощрение дальнейшего развития безопасных и надежных приложений для упрощения осуществления сделок в онлайн-режиме.
- Поощрение активного участия заинтересованных стран в проводимой Организацией Объединенных Наций деятельности по укреплению доверия и надежности при использовании ИКТ.

Таким образом, трансграничный характер ИКТ диктует необходимость дополнения национальных усилий по обеспечению информационной безопасности совместными действиями на двустороннем, региональном и международном уровнях.

Международные условия участия России в борьбе с пиратством и морским терроризмом

Связь между текущими проявлениями морского разбоя и его прошлым достаточно условна. В XX в. произошло сращивание пиратства с терроризмом. Организованная преступность приобрела мировые масштабы и развитую транснациональную инфраструктуру.

Развитие пиратства взаимосвязано с региональными и глобальными международно-политическими процессами. В государствах Юго-Восточной Азии рост пиратства прошел в два этапа. Первый этап был связан с периодом массовой деколонизации региона и обретением независимости в 1960-1970-е годы. Возникновение новой государственности сопровождалось вовлечением стран в мировую экономическую систему. С одной стороны, в странах региона начался активный экономический рост, сопровождавшийся интенсификацией морских перевозок и возникновением новых портов. С другой стороны, в регионе усугубился разрыв в доходах между богатыми и бедными, что вынуждало последних зарабатывать себе на жизнь нелегальным образом. Активное развитие морской торговли и транспортировки грузов за счет контейнерных перевозок в 1970-е годы привело к тому, что пиратство стало еще более выгодным занятием. Окончание «холодной войны», активное вовлечение региона Юго-Восточной Азии в процессы глобализации (рост товарооборота с Европой, США, появление крупнейших портов-хабов) снова привели к тому, что «кусочек денежного пирога» был поделен непропорционально. В результате на начало 1990-х годов пришла новая волна пиратских нападений, а азиатский финансово-экономический кризис 1997–1998 гг. еще более усилил эту тенденцию¹.

Размеры и масштабы пиратства напрямую зависят от политической воли государств и способности правительств контролировать, обеспечивать безопасность и защищать закон в рамках своих национальных границ. Разгул пиратства и слабость государственного контроля, государственных институтов взаимосвязаны. Зарождение пиратства в Сомали напрямую связано с политическим кризисом в этой стране в 1991 г. Разгул сепаратизма и отсутствие централизованной власти привели к тому, что в территориальных водах и исключительной экономической зоне (ИЭЗ) Сомали стали ловить рыбу и заниматься браконьерством суда Белиза, Гондураса, Франции, Японии, Кении, Кореи, Пакистана, Испании, Тайваня, Йемена и других стран. Около 200 судов под разными флагами занимались незаконным выловом биологических ресурсов в водах Сомали с 1991 по 1999 гг., а нелегальная выдача разрешений на вылов стала прибыльным бизнесом для различного рода главарей отдельных кланов. Все это привело к тому, что местные рыбаки остались без работы и, первоначально, вооруженный захват иностранных рыболовецких траулеров был попыткой противостоять тенденции расхищения национальных ресурсов. Затем такой способ борьбы с иностранной экспансией постепенно превратился в пиратские налеты. Пиратство стало видом организованной преступности. Социально-экономические последствия цунами декабря 2004 г., затронувшие не только Юго-Восточную Азию, но и Сомали (где погибло около 50 тыс. человек), также привели к новому всплеску морского терроризма².

* Гудев Павел Андреевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН.

¹ Ong-Webb G.G. Piracy in Maritime Asia: current trends // *Violence at Sea: piracy in the age of global terrorism*. Ed. by P. Lehr. N.Y., Routledge 2007. P. 47–48, 78–79.

² Lehr P., Lehmann H. Somalia – Pirates's New Paradise // *Ibid*. P. 1–22.

На сегодняшний момент наиболее опасными с точки зрения пиратских нападений являются Южно-Китайское море (берега Индонезии, Филиппин, Таиланда) и Малаккский пролив. Военным комитетом английской страховой компании «Lloyd» данный регион приравнен по статусу к зоне боевых действий. Особую активность пираты проявляют в Индийском океане (у берегов Сомали, Индии, Шри-Ланки, Бангладеша, Танзании). Пиратские нападения фиксируются у берегов Западной Африки (Нигерия, Гана, Сенегал, Ангола), в Южной Америке и в Карибском море (Бразилия, Колумбия, Венесуэла, Эквадор, Никарагуа, Гайана)³. Случаи пиратских нападений зарегистрированы в некогда спокойных Средиземном и Черном морях. Совершаются налеты на торговые и туристические суда даже на Дунае⁴.

Пиратство и морской терроризм представляют существенную угрозу в связи с тем, что мировая экономика находится в критической зависимости от морского транспорта. Большая часть мировой торговли (около 80%) осуществляется морем. При этом более половины всемирного объема транспортировки нефти (около 15,5 млн баррелей ежедневно) идет из Персидского залива через Ормузский пролив (между Ираном и Оманом) и Оманский залив. Второй по значимости маршрут доставки ближневосточной нефти – Баб-эль-Мандебский пролив (между Йеменом и Эритреей) и Аденский залив. Такие страны, как Япония, Южная Корея и Китай целиком зависят от поставок энергоресурсов из Ближневосточного региона. Через Малаккский пролив – одну из главных транспортных артерий мира – ежедневно доставляется порядка 11 млн баррелей нефти в направлении стран Дальнего Востока⁵. Кроме того, значительные объемы нефти идут через Панамский (около 600 тыс. баррелей) и Суэцкий каналы (1,3 млн тонн нефти), а также через пролив Босфор (2,5 млн баррелей)⁶. Вооруженный захват танкера с нефтью или любого другого крупного судна может привести к закрытию проливов, что, в свою очередь, приведет к катастрофическим последствиям в мировой торговле. Суда будут вынуждены следовать по более длинным маршрутам, возрастет стоимость перевозки, страховые компании поднимут тарифы, цены на нефтяном рынке претерпят существенные изменения. Таким образом, любой теракт на морских коммуникациях будет иметь прямые последствия не только с точки зрения экологии, но и подвергнет испытанию политическое и экономическое статус-кво в ряде регионов мира.

Современное пиратство – это нападения на торговые, рыболовные и прочие суда с целью ограбления членов экипажа, грабежа грузов, похищения судов для последующей продажи и членов экипажа для получения выкупа. При этом деньги, полученные в обмен на моряков, зачастую идут в фонды тех или иных политических группировок.⁷ Как в Юго-Восточной Азии, так и странах Африканского Рога сильны позиции различного рода религиозных и идеологических фундаменталистов. Пиратство становится способом финансирования террористической деятельности. Например, террористическая группа Абу Сайяфа, тесно связанная с пиратским промыслом, борется за создание Исламского государства на Юге Филиппин.⁸ Прибегает к пиратству движение «Отряд ислама», добивающееся создания исламского государства в регионе Африканского Рога. Боевики племени Иджо, проживающие в дельте

³ Graham Gerard Ong-Webb. Piracy in Maritime Asia: current trends // Ibid. P. 44–47.

⁴ Дунайские флибустьеры // Новые известия. 04.08.2006.

⁵ Sakhuja V. Sea Piracy in South Asia // Violence at Sea: piracy in the age of global terrorism... P. 23.

⁶ Richardson M. A time bomb for global trade. Maritime related terrorism in an age of weapons of mass destruction. Singapore. ISEAS. 2004. P. 36–41.

⁷ Войтенко М.Д. Современное пиратство не экзотика, а угроза миру // Морской бюллетень. 28.01.2004. (<http://www.odin.tc/disaster/terror.asp>).

⁸ Banlaoi C. Rommel. The Abu-Sayyaf Group: Threat of maritime piracy and terrorism // Violence at Sea: piracy in the age... P. 121–135.

реки Нигер, совершают нападения на нефтяные танкеры⁹. Аль-Каида также сформировала военную флотилию из разнотипных судов, которая базируется в районе Африканского Рога и на островах Индонезийского архипелага¹⁰. По некоторым данным, именно суда Аль-Каиды участвовали в подрыве американских посольств в Восточной Африке в августе 1998 г.¹¹

Первоначально проблемы борьбы с пиратством и борьбы с терроризмом были мало взаимосвязаны. Однако теракты 11 сентября 2001 г. привели к тому, что само понятие «терроризм» было расширено и стало включать морской терроризм (maritime-related terrorism). Оно обобщает все, что связано с транспортировкой оружия массового поражения (ОМП), взрывчатых веществ в рамках глобальной морской торговой системы с помощью судов и контейнеров. За весьма короткое время США выступили с целым рядом инициатив по обеспечению безопасности транспортировки грузов морским путем (Программа по безопасности контейнеров CSI – январь 2002; Таможенно-торговое сотрудничество против терроризма C-TRAT – май 2003).

Главная задача программы CSI, в которую вошли все крупнейшие порты мира, из которых в США прибывают грузы, – выявлять контейнеры с ОМП и радиоактивными веществами. С этой целью небольшие команды офицеров американской береговой охраны находятся на дежурстве в иностранных портах¹². Основные воздушные, морские и железнодорожные перевозчики, порты и терминалы по всему миру стали участниками этой программы. Кроме того, с февраля 2003 г. США ввели правило, по которому декларации на груз должны быть представлены американским таможенникам за 24 часа до того, как контейнер с грузом дойдет до берегов США. До этого американская таможня принимала таможенные декларации в течение 30 дней после доставки груза¹³.

Теракты 11 сентября стали также поводом для легитимации нового вектора американской внешней политики. Под эгидой борьбы с международным терроризмом США распространяют влияние в различных регионах мира. 26 октября 2001 г. под командованием Объединенных ВМС НАТО в Южной Европе, штаб которых находится в Неаполе, была инициирована операция «Активные усилия» (Active Endeavour) в Средиземном море. Патрульные корабли НАТО контролируют проходящие в восточной части Средиземного моря торговые суда и узнают о характере перевозимого ими груза. Средиземное море имеет принципиальное значение для США и НАТО не как район перехвата путей миграции терроризма, вооружений и борьбы с пиратством, а как основной район поставки энергоресурсов. По морю ежегодно переправляется 65% нефти и газа, потребляемых в Европе. Здесь проложены трубопроводы, соединяющие Северную Африку с Италией и Испанией. С этой точки зрения стремление командования распространить действие операции «Активные усилия» на Черноморский регион преследует схожие цели (контроль района поставок энергоресурсов из Средней Азии и Кавказа морским путем), также как и размещение военно-морских баз США на территории Болгарии и Румынии. Места их базирования (Констанца и Бургас) совпадают с начальными пунктами существующих или планируемых терминалов нефтепроводов «Бургас – Александруполис» и «Констанца – Триест»¹⁴.

⁹ Snoddon R. Piracy and Maritime Terrorism: Naval Responses to existing and Emerging Threats to the Global Seaborne Economy // Ibid. P. 229–231.

¹⁰ «Аль-Каида» цвета морской волны // Время новостей. 30.06.2006. № 113.

¹¹ Richardson M. A Time Bomb for Global Trade. Maritime Related Terrorism in Age Of Weapons Of Mass Destruction. Singapore, ISEAS. 2004. P. 14.

¹² Ibid. P. 74–83.

¹³ Ibid. P. 77.

¹⁴ Язькова А. Крепкий морской узел // Независимая газета. 14.05.2007.

Россия, присоединившись к «Активным усилиям», выступает категорически против распространения операции на Черное море, т.к. здесь аналогичные учения проводятся в рамках операции «Блексифор», в которой участвуют ВМС России, Грузии, Болгарии, Турции и Украины. Однако Грузия постоянно поднимает вопрос о переносе военно-морских усилий НАТО на Черное море. Имея в составе своего флота только катера, она не в состоянии контролировать большую акваторию, в том числе абхазское побережье, и заинтересована в натовской поддержке¹⁵.

На Каспийском море НАТО пытается развернуть сходную активность. Стремление США усилить здесь свое влияние основывается на желании обезопасить транспортный коридор нефтепровода «Баку – Тбилиси – Джейхан» и иметь тыловые базы на случай силового решения иранской проблемы. США активно совершенствуют береговую охрану Азербайджана, вкладывают значительные средства в программу «Каспийский страж», нацеленную на улучшение состояния ВМС Азербайджана и Казахстана¹⁶.

Также США активно закрепляют свое влияние в районе Индийского океана в целом, Красного моря, где расположена важная транспортная артерия – Суэцкий канал, и Персидского залива. Информация о том, что Сомали стала базой для подготовки Аль-Каидой террористических актов в Момбасе (Кения) в ноябре 2002 г., а взрывчатка была доставлена в Сомали морским путем, была использована США как повод для создания Объединенной оперативной группы Африканского Рога, которая подчиняется Африканскому командованию США и располагается в Джибути. Главной целью данной военной группировки было объявлено противостояние террористическим угрозам в районе Африканского Рога, Йемена и других государств района Красного моря и Аденского залива¹⁷.

Индийский океан стратегически важен для США. Здесь сосредоточена значительная часть контейнерных грузоперевозок, через него проходит доставка энергоресурсов из Ближнего Востока как в США, так и в страны АТР. В долгосрочной перспективе его значение только возрастет, так как развивающиеся экономики Китая и Индии будут требовать все большего количества ресурсов. Одна из стратегических задач США – сдерживание военно-политического роста Китая¹⁸. Контроль за энергопотоками является весьма эффективным методом влияния на этот процесс. Кроме того, в условиях, когда вполне возможен сценарий военного конфликта с Ираном и последующая за этим корректировка цен на нефть, США постепенно создают опоры для военно-морского присутствия в регионе Аденского залива и в Малаккском проливе. Вашингтону необходимо одновременно патрулировать морские пространства и защищать торговое судоходство от пиратских нападений¹⁹.

Стремление США оказать военную помощь целому ряду государств в борьбе с морским терроризмом и пиратством не является бескорыстным. Таким путем происходит закрепление американского влияния в том или ином регионе. Есть вероятность, что под формальным предлогом неспособности того или иного государства справиться с проблемой морского терроризма ему будет оказываться помощь со стороны международного сообщества. В группе риска находится значительная часть государств Азии, Африки, Латинской Америки, которые не способны контролировать собственные границы и обладают неэффективными правовой и управленческой системами. Подобные страны могут представлять

¹⁵ Цыганок А. «Антиусилия» и «Антистраж» // Военно-промышленный курьер. 15-21.11.2006. № 44.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Richardson M. Opt. Cit. P. 17.

¹⁸ Каплан Р. Центральная арена XXI века // Россия в глобальной политике. 2009. №2.

¹⁹ Там же.

благоприятную почву для функционирования нелегальных организаций, криминальных сообществ, террористических сетей и пиратских баз.

В конце 2000-х – начале 2010-х годов произошел резкий всплеск пиратской активности у берегов Африканского Рога. Однако проблема борьбы с пиратством у берегов Восточной Африки первоначально столкнулась с действующими ограничениями в международном праве. Дело в том, что в соответствии с международным морским правом любые насильственные действия против судов, происходящие в территориальных водах, расцениваются не как пиратство, а как разбойное нападение²⁰. В результате, захват и арест пиратских судов любым государством возможен лишь в открытом море. Все что происходит в территориальном море и ИЭЗ стран региона – внутреннее дело каждого отдельного государства²¹. Назрела необходимость внесения изменений в статьи международных конвенций, регулирующих борьбу с пиратством, как в отношении самого определения пиратства, которое должно признаваться таковым независимо от того, где оно проявляется, так и в отношении обязанностей приморских государств, которые должны обеспечивать безопасность международного и национального мореплавания в своих водах. На основе региональных многосторонних соглашений предлагается предусмотреть упрощенную процедуру захода военных и специализированных антипиратских кораблей в воды иностранных государств, где происходят пиратские нападения²².

В отношении Сомали первый шаг в данном направлении был сделан летом 2008 г., когда СБ ООН принял резолюцию, в соответствии с которой иностранным военным кораблям разрешалось заходить в территориальные воды Сомали для борьбы с пиратством²³. Согласно последующей резолюции, государства, сотрудничающие с Сомали (в их число входит и Россия), получили право принимать все необходимые меры для пресечения пиратской деятельности не только в территориальном море, но и на сухопутной территории и в воздушном пространстве страны²⁴.

В декабре 2008 г. страны ЕС начали широкомасштабную военно-морскую операцию против пиратов под названием «Атланта». В ней в разное время были задействованы силы Великобритании, Франции, Греции, Германии, Италии, Испании, Нидерландов и Бельгии. В январе 2009 г. 5-й оперативный флот ВМС США специально для борьбы с пиратством выделил соответствующие силы, объединив их в составе 151-го сводного оперативного соединения. Командованием НАТО весной 2009 г. была инициирована операция «Союзный защитник», которая трансформировалась в операцию «Океанский щит», действие которой было продлено до конца 2012 г. Фактически она перешла в постоянный режим осуществления.

В разное время акваторию Африканского Рога патрулировали корабли Китая, Японии²⁵, Южной Кореи, Пакистана, Индии, Ирана. Одиннадцать арабских госу-

²⁰ Murphy M. Piracy and UNCLOS: Does International Law help regional States combat Piracy? // *Violence at Sea...* P. 155–179.

²¹ Проблема разграничения спорных морских пространств между Индонезией, Малайзией и Сингапуром в Малаккском и Сингапурском проливах оказывает существенное влияние на саму возможность совместной борьбы с пиратством в этих водах. См: *Aspects of Marine Transborder Violation: Acts of Piracy, 1985–2000* // *Forbes*. V.L. Conflict and Cooperation in Managing Maritime Space in Semi-enclosed Seas. Singapore, Singapore University Press. 2001., P. 99–135.

²² Сидорченко В.Ф. Морское пиратство. СПб. СПбГУ. 2004. С. 362.

²³ Резолюция 1816 (2008), принятая Советом Безопасности на его 5902-м заседании 2 июня 2008 г. (<http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2008/res1816.htm>).

²⁴ Резолюция 1851 (2008), принятая Советом Безопасности на его 6046-м заседании 16 декабря 2008 г. (<http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2008/res1851.htm>).

²⁵ Парламент Японии принял закон о мерах по борьбе с пиратством, расширяющие полномочия сил самообороны. Согласно новому закону, силы самообороны Японии теперь могут защищать не только японские суда или корабли, на которых находятся японские граждане или грузы японских компаний, но и все корабли, нуждающиеся в защите от пиратов.

дарств планируют создать единую военно-морскую группировку для защиты торговых путей от морских пиратов²⁶. ОАЭ активно способствуют превращению Сейшельских островов в региональный центр борьбы с пиратством в Индийском океане.

Не осталась в стороне и Россия. ВМФ РФ с осени 2008 г. принимает активное участие в действиях против пиратов в Аденском заливе. Переходное правительство Сомали предоставило России статус «сотрудничающего государства», на основе чего была сформирована юридическая база для участия нашей страны в антипиратской операции. Корабли РФ ведут ее самостоятельно, хотя и в тесном взаимодействии с группировкой ЕС и кораблями других государств. Более того, в ноябре 2008 г. от диппредставительства Сомали в Москве поступало предложение разместить в стране российские военно-морские базы²⁷. Однако данное предложение, несмотря на всю его привлекательность, чревато перспективой вмешательства в гражданскую войну, идущую на территории Сомали. Поэтому более реальной выглядит размещение пунктов базирования ВМФ РФ в Йемене и Сирии (о. Сокотра и порт Тартус²⁸). Пункт базирования на острове Сокотра нужен для обеспечения безопасности плавания российских гражданских судов в Аравийском море и Аденском заливе. Сохранение объекта в Тартусе – для оперативного реагирования на обстановку в регионе Ближнего и Среднего Востока. Кроме того, республика Джибути также готова предоставить свой порт для базирования российского ВМФ²⁹.

Несмотря на присутствие десятков кораблей в регионе Африканского Рога, пиратские нападения не прекращаются. Это свидетельствует о неэффективности избранных методов борьбы. Любая морская деятельность имеет свои истоки, свою базу на берегу. И пиратство в данном случае не исключение. Для эффективной борьбы с ним необходимо уничтожение пиратских баз на берегу, а в более широком смысле – наведение порядка на территории Сомали. Победить это явление только военными методами невозможно. Пиратство, как и терроризм в целом, напрямую связано с социально-экономическими и идеологическими аспектами. Прикрывая источники финансирования, подрывая организационную структуру, можно искоренить лишь видимую часть проблемы, оставляя причины ее возникновения нетронутыми. Терроризм и пиратство – формы реакции общества на неспособность их государств вписаться в новые условия глобализации, своего рода «гражданская война» против нее и одновременно транснациональный бизнес³⁰. Простое увеличение силовых методов борьбы с терроризмом – это способ сдерживания, но не предотвращения террористических актов, как на море, так и на суше.

Проблема заключается также в том, что пиратство стало выгодным для всех участников мировой торговли³¹. Многие государства отчасти заинтересованы в пиратских нападениях до тех пор, пока ситуация не выходит за определенные рамки, а размеры выкупов остаются стабильными. Пиратство превратилось в хороший источник дохода не только для сомалийцев, но и для страховых компаний и самих судовладельцев. Последние получают деньги от страховых компаний. Они сами же

²⁶ Арабские государства создают группу для борьбы с сомалийскими пиратами. 30.06.2009. (http://www.rian.ru/defense_safety/20090630/175860550.html).

²⁷ Россию попросили разместить военные базы в Сомали. 18.11.2008. (<http://lenta.ru/news/2008/11/19/ships/>).

²⁸ В Тартусе находится пункт материально-технического обеспечения кораблей ВМФ РФ и плавматерская Черноморского флота.

²⁹ Российские корабли будут базироваться в Джибути для борьбы с пиратами. 16.05.2010. (http://www.rian.ru/defense_safety/20100516/235111144.html).

³⁰ Соловьев Э.Г. Трансформация террористических организаций в условиях глобализации. М., Лександ, 2006. С. 6–9, 31–33.

³¹ Сомалийские пираты признаны непобедимыми. 21.07.2010. (http://www.inright.ru/news/politics/20100721/id_2860/).

препятствуют повышению мер безопасности на судах, которые могли бы осложнить захват судна пиратами. Страховые же компании прекрасно зарабатывают на более активных продажах полисов, спрос на которые растет по мере увеличения требуемых сумм выкупа³².

Перманентная борьба с пиратством выгодна США и их союзникам. Это не только хороший повод для отработки навыков у корабельного состава военно-морских флотов, способ демонстрации флага и военно-морской мощи, но и естественная форма закрепления военно-политического влияния в том или ином регионе. Практически все государства, обладающие военно-морским флотом, активно подключились к этому процессу. Никто не хочет быть аутсайдером в этой глобальной игре. Большинство игроков заинтересовано в том, чтобы держать этот процесс в определенных контролируемых рамках, а не решить эту проблему. Борьба с пиратством приобретает форму затяжного управляемого конфликта, где политические дивиденды превышают наносимый экономический ущерб.

³² Стоимость такого полиса на один рейс колеблется в пределах 10-20 тыс. евро. Несмотря на то, что обычно выкуп осуществляется за счет страховщиков, торговля полисами многократно окупает их расходы. Не случайно в этом сегменте рынка работают такие компании, как Aspen, Hiscox, Ascot, Chubb. См.: Пиратство у берегов Сомали приносит прибыль страховым компаниям // РБК daily. 2010. 25 августа.

Роль России и ЕС в урегулировании приднестровского конфликта

Конфликт в Приднестровье имеет длительную историю. Два десятилетия правительства Молдавии и непризнанной Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) не могут прийти к согласию. В последние годы наблюдается тенденция усиления конфронтации сторон. Консультативный формат общения, созданный посредниками для налаживания взаимодействия между участниками конфликта, действует крайне неэффективно, ситуация остается напряженной. С 2006 г. представители двух республик отказываются сесть за стол переговоров. Конфликт находится в замороженном состоянии. Однако страны-участники переговорного процесса и другие заинтересованные государства так или иначе его «подогревают». Резкие высказывания в адрес друг друга и непримиримые позиции представителей Молдавии и Приднестровья делают поиски компромисса крайне затруднительными, практически невозможными. Столкновение интересов России, ЕС, Румынии, Украины и США на приднестровском пространстве может привести к необдуманным решениям и, как следствие, военным действиям в зоне конфликта. Текущее состояние дел позволяет сделать неутешительный вывод: противостояние ПМР и Молдавии в среднесрочной перспективе мирным путем разрешено не будет.

Истоки конфликта и роль международного сообщества

Разногласия между ПМР и Молдавией начались еще во времена существования Союза Советских Социалистических Республик в феврале 1989 г. на волне националистических действий молдавского правительства, взявшего курс на признание идентичности молдавского и румынского языка и народа. Интересы других национальностей, проживающих на территории республики, полностью игнорировались. Несогласные с такой политикой украинцы, гагаузы, русские, а также молдаване 2 сентября 1990 г. на II Чрезвычайном съезде депутатов всех уровней Приднестровья объявили о создании независимой Приднестровской Молдавской Республики. Противостояние обеих сторон приняло вооруженный характер. По официальным данным, в ходе многочисленных вооруженных столкновений и крупных боевых действий (битва за Бендеры) в период с сентября 1991 г. по июль 1992 г. погибли более 1 тыс. человек с обеих сторон¹, а около 4,5 тыс. человек были ранены². Кровапролитие в Приднестровье удалось остановить только благодаря решительным действиям России – введению в регион вооруженных сил. Жесткое вмешательство 14-й российской армии под командованием генерала А. Лебеда положило конец дальнейшей эскалации военного конфликта.

Следует отметить, что конфликт между Молдавией и ПМР отличается от других на первый взгляд схожих конфликтов, связанных с проблемами целостности полиэтнических социумов (например, Балканы), поскольку национальный вопрос, который привел к эскалации конфликта в Приднестровье, на деле не затрагивает этнический фактор (как это было в Косово). В основе конфликта между Кишиневом и Тирасполем определение государственного статуса последнего. Вопрос, по сути, состоит в том, как сочетать молдавский суверенитет и суверенитет непризнанной Приднестровской Республики. Сложность урегулирования приднестровского конфликта

* Шумицкая Екатерина Владимировна – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра европейских политических исследований ИМЭМО РАН.

¹ История Республики Молдова с древнейших времен до наших дней. Ассоциация ученых Молдовы им. Н. Милеску-Спэтару. Кишинев, 2002. С. 335.

² Там же. С. 401.

связана с тем, что за спинами конфликтующих стоят более сильные игроки, разыгрывающие свои карты.

В начале 1990-х годов Россия как наследница Советского Союза всеми силами стремилась закрепить свое влияние на постсоветском пространстве. Для этого имелись все необходимые предпосылки. Развал советской системы застал западных политиков врасплох – изменение геополитического пространства произошло слишком быстро. Вооруженное противостояние населения в Приднестровье требовало немедленного реагирования, но США и страны Западной Европы были не готовы предпринять решительные шаги, а у ОБСЕ отсутствовала способность быстро принимать меры. Это позволило России занять доминирующую позицию в миротворчестве в Приднестровском регионе.

В дальнейшем же расклад сил изменился – в процессе урегулирования оказалось задействовано семь разных по полномочиям и компетенциям сторон: Молдавия, ПМР, Россия, Украина, ОБСЕ, ЕС и США. Правом принятия окончательного решения обладают только Республика Молдова и Приднестровье, являющиеся сторонами конфликта. Российская Федерация и Украина выступают в качестве стран – гарантов выполнения достигнутых договоренностей. В их обязанности также входит содействие скорейшему урегулированию конфликта, в частности, путем разработки проектов договорных документов. ОБСЕ является посредником, полномочия которого заключаются прежде всего в стимулировании конструктивного обсуждения спорных вопросов, формировании повестки дня переговоров и внедрении определенных процедурных правил. Осенью 2005 г. состав участников расширился: в переговорный процесс включились США и Европейский Союз в статусе наблюдателей, которые своим присутствием на переговорах должны сдерживать конфликтующие стороны от взаимной агрессии или от нарушения уже достигнутых компромиссных решений. Позволяющие существенно влиять на процесс урегулирования полномочия у стран-наблюдателей отсутствуют.

В настоящий момент некоторые игроки пытаются изменить свой статус. ЕС своей деятельностью демонстрирует, что готов стать посредником. В 2010 г. Европарламент принял резолюцию, в которой заявил о необходимости повысить роль ЕС в приднестровском урегулировании³. Наблюдается также активизация Германии, никогда не входившей и до сих пор не входящей формально ни в один из форматов молдавско-приднестровского урегулирования. После встречи Д. Медведева с А. Меркель в г. Мезеберге (Германия, июнь 2010 г.) она начала развивать значительную активность на этом направлении. Надежда на полноправное членство в переговорах появилась у Румынии после высказывания президента Д. Медведева в г. Довиле (Франция, октябрь 2010 г.) о том, что «успех всей этой (*переговорной – Е.Ш.*) работы зависит и от позиции самой Молдовы [...] зависит от позиции Приднестровья, зависит от позиции Румынии, зависит от позиции Евросоюза. Все должны участвовать». Помимо Румынии о своем желании «активно подключиться к процессу молдавско-приднестровского урегулирования» заявили также Польша и Италия⁴.

Столь активное желание многих стран войти в переговорный процесс или оказать на него существенное влияние показывает, что судьба приднестровского конфликта достаточно сильно затрагивает не только их интересы, но и влияет на будущее региона. Без сомнения, территориальные претензии государств, стремление ПМР к суверенитету, активная игра «великих держав» на приднестровском поле являются вызовом европейской безопасности.

³ Resolution on implemented reforms and developments in the Republic of Moldova. European Parliament B7-0582/2010, 18.10.2010, cl.11.

⁴ ЕС призывает Молдавию проявить «щедрость» в вопросе будущего статуса Приднестровья // ИА REGNUM. 20.12.2010. (www.regnum.ru/news/1358677.html#ixzz1CT4KD2XG).

Замороженные конфликты: реваншизм или достижение Москвы?

В общественно-политическом лексиконе в последние годы активно используется понятие «замороженные конфликты» (англ. frozen conflicts). Именно так западные политологи стали обозначать те конфликты, где большую роль играет так называемый российский фактор в духе «неоимперской политики» Москвы. «Считалось, что frozen conflicts – это не столько следствие внутренних противоречий конфликтующих сторон, сколько действий России, заинтересованной в манипуляции конфликтами для сохранения в бывших республиках СССР своего геополитического влияния»⁵. Конфликт в Приднестровье входит в число замороженных. Насколько российский фактор в вопросе приднестровского урегулирования является доминирующим, можно увидеть, проанализировав позицию России.

Согласно позиции Российской Федерации кризис в приднестровском конфликте носит политико-конституционный характер, а урегулирование конфликта зависит прежде всего от самих участников – Молдовы и ПМР, которые должны рассматриваться как равноправные партнеры. Примирение двух сторон должно происходить мирным, политическим путем на основе территориальной целостности Молдавии, но с широкой автономией ПМР, вплоть до создания федерации. Цель России – «гарантировать невозобновление кровавых братоубийственных столкновений на Днестре, создать необходимые условия для начала политического диалога между Кишиневом и Тирасполем с целью выработки всеобъемлющей и устойчивой модели урегулирования»⁶.

Однако западные аналитики придерживаются иной точки зрения. Приднестровский конфликт «можно будет разрешить лишь тогда, когда Россия придет к выводу, что хоть какое-то решение больше отвечает ее интересам, чем сохранение статус-кво»⁷. «Приднестровье – это плацдарм влияния России на Балканах, – пишет политический аналитик В. Гурзу. – И пока Кремль не захочет положить конец этому конфликту, этого не произойдет»⁸. Американский сенатор Р. Лугар назвал свой доклад «Поставит ли Россия точку в последнем замороженном конфликте в Восточной Европе?»⁹. В докладе он утверждает, что «Россия имеет большое влияние на политические, экономические и другие сферы Приднестровья, а значит, именно она препятствует урегулированию данного конфликта»¹⁰.

Основной аргумент западных аналитиков в защиту положения о реваншистских планах Москвы – воинский российский контингент на территории ПМР. Вывод вооруженных сил России из Приднестровского региона является, по мнению Молдавии, ЕС, США и Румынии (хотя список стран можно продолжить), обязательным условием для начала успешных переговоров. С 1999 г. западные страны оказывают на Россию в этом вопросе давление (ситуация с ратификацией Соглашения об

⁵ Девятков А. Замороженные конфликты как предмет диалога о европейской безопасности // Индекс безопасности. 2010. Том 16. № 4. С. 177–180. (www.pircenter.org/data/publications/sirus4-10/Letter-Devyatkov.pdf).

⁶ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с вопросом СМИ относительно высказываний официальных молдавских представителей о военном присутствии России на территории Молдавии. № 2639-15-12-2004 от 15.12.2004. (www.mid.ru/nsr-konfl.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc3256f6b003266a3?OpenDocument).

⁷ Интервью главного редактора русской редакции Deutsche Welle И. Маннтойфель читателям: Европа и новый президент России // Lenta.ru. 20.05.2008. (www.lenta.ru/conf/mannteufel/).

⁸ У кого есть рычаги решения приднестровского конфликта? // Вести МД. 03.03.2011. (vesti.md/?mod=news&id=8085).

⁹ Lugar R.G. Will Russia end Eastern Europe's last frozen conflict? A report to the members of the Committee on foreign relations United States members. 08.02.2011. Lugar.senate.gov. (lugar.senate.gov/issues/foreign/pdf/report/Moldova.pdf).

¹⁰ Ответ Приднестровья и России на доклад Ричарда Лугара. // Moldova.org. 09.02.2011. (politi-com.moldova.org/news/otvet-pridnestroviya-i-rossii-na-doklad-richarda-lugara-216977-rus.html).

адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), так называемые Стамбульские обязательства). А в 2010 г. вывод российских войск из Приднестровской Молдавской Республики и изменение миротворческого формата стали основными требованиями молдавской стороны¹¹.

Российские военные находятся в ПМР в составе Совместных миротворческих сил (СМС) и Ограниченной группы российских войск (ОГРВ). СМС и ОГРВ пребывают на территории Приднестровья в соответствии со ст. 2 и 4 Соглашения о принципах урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдовы, подписанного 21 июля 1992 г. в Москве президентом Молдавии М. Снегуром и президентом России Б. Ельциным в присутствии президента Приднестровья И. Смирнова. Это соглашение – первый документ, фиксирующий окончание военного противостояния и начало переговорного процесса. За весь истекший период между ПМР и Молдавией было подписано несколько десятков документов, которые, однако, существенных изменений не внесли. Соглашение о принципах мирного урегулирования молдавско-приднестровского конфликта по-прежнему лежит в основе статус-кво в Приднестровье. Де-юре российский военный контингент на левом берегу Днестра будет присутствовать до тех пор, пока данное соглашение будет иметь силу. Соглашение прекращает свое действие (ст. 8) по согласию сторон или в случае выхода из него одной из договаривающихся сторон¹².

На сегодняшний день численность российских миротворцев¹³ в зоне молдавско-приднестровского конфликта насчитывает около 400 человек, а ограниченная группа российских войск – примерно 1 тыс. военнослужащих¹⁴. Главная задача СМС, которые состоят также из военных контингентов Молдавии и Приднестровья, – поддерживать порядок в зоне конфликта. ОГРВ, согласно официальной версии Москвы, находится на территории ПМР «с единственной миссией – обеспечить надежную охрану складов с боеприпасами и военным имуществом, подлежащим вывозу на территорию России»¹⁵. Однако глава МИД Румынии Т. Баконски утверждает, что «нахождение в XXI веке российских войск [...] в Приднестровье является анахронизмом в стиле холодной войны»¹⁶.

Позиция Румынии понятна, если транслировать ее через призму общей внешнеполитической деятельности российского государства. Жесткие высказывания российских лидеров (в частности, «Мюнхенская речь» В. Путина¹⁷), события в Абхазии

¹¹ Кризис и радикализация центробежных тенденций: Молдавия, Приднестровье, Румыния в 2010 г. // ИА REGNUM. 17.01.2010. (www.regnum.ru/news/1365000.html).

¹² Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова. // Bestpravo.ru. 20.10.2006. (bestpravo.ru/fed1992/data02/tex12699.htm).

¹³ Согласно информационно-аналитическому portalу «Око-планеты» на начало 2010 г. состав СМС был представлен 335 российскими военнослужащими, 490 приднестровскими, 453 молдавскими и 10 военными наблюдателями от Украины. (Приднестровье попросило РФ восстановить число миротворцев до 2,4 тыс. // Око-планеты. 17.02.2010. (oko-planet.su/politik/newsday/31511-pridnestrovo-poprosilo-rf-vosstanovit-chislo.html)).

¹⁴ Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В.Лаврова по итогам переговоров с Министром иностранных дел Румынии М.-П.Унгуряну. Бухарест, 8 ноября 2005 г. (www.mid.ru/ns-rkonfl.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc32570b300635af9?OpenDocument).

¹⁵ Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с вопросом СМИ относительно высказываний официальных молдавских представителей о военном присутствии России на территории Молдавии. № 2639-15-12-2004 15.12.2004. (www.mid.ru/ns-rkonfl.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc3256f6b003266a3?OpenDocument).

¹⁶ МИД Румынии: Войска РФ в Приднестровье – анахронизм «холодной войны» // ИА REGNUM. 20.12.2010. (www.regnum.ru/news/1358702.html).

¹⁷ В августе 2010 г. в интервью корреспонденту газеты «Коммерсантъ» В. Путин заявил, что мюнхенская речь была полезной и сказанное тогда актуально и сегодня. (Владимир Путин: даю вам честное партийное слово. // Коммерсантъ. №158/П (4458). 30.08.2010. (www.kommersant.ru/doc.aspx)).

(август 2008 г.) не могут не питать постоянные опасения Запада в имперских намерениях России. Кроме того, в принятой в 2009 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. обозначено, что «современные угрозы безопасности отходят на второй план по отношению к угрозе ущемления статуса России, а традиционные противоречия между "великими державами" рассматриваются как вполне вероятные и более важные»¹⁸.

Но если смотреть на факты в контексте приднестровского урегулирования, картина выглядит несколько иначе. В начале миротворческой операции в Приднестровье российский контингент состоял из шести батальонов и вертолетной эскадрильи. В 1996 г. Россия в одностороннем порядке сократила численность миротворцев до двух неполных батальонов (500 чел)¹⁹. Кроме того, в период с 1999 по 2003 гг. она вывезла с территории Молдавии 59 эшелонов с боеприпасами и военным имуществом²⁰. Таким образом, Россия сокращала свой военный контингент, несмотря на постоянное желание одной из сторон конфликта – властей ПМР – сохранить или даже усилить его.

Российские миротворцы нужны региону, хотя их численность уменьшается. По мнению министра иностранных дел Приднестровья В. Ястребчака, «миротворческое присутствие России создает условия для нормального диалога и сохраняет здесь мир и стабильность»²¹. Действительно, достаточно спокойная обстановка в зоне конфликта и отсутствие серьезных инцидентов на границе Республики Молдовы и ПМР позволяют говорить о том, что миротворческая операция российских войск в Приднестровье является одной из самых успешных в современной истории урегулирования конфликтов.

Мировое сообщество требует заменить миротворческий формат в Приднестровье, но достойный аналог воинскому контингенту России на сегодняшний день предложить не может. По мнению А. Рара²², осенью 2010 года А. Меркель хотела предложить Д. Медведеву «заменить российских миротворцев силами быстрого реагирования ЕС (в основном представленные странами НАТО)»²³. Однако провальные европейские миротворческие операции на территории бывшей Югославии не оставляют сомнений в том, что они будут столь же неэффективны и в зоне приднестровского конфликта.

Военное присутствие России в Приднестровье – неплохой инструмент для продвижения российской позиции и защиты российских интересов в условиях слабой дипломатии российского государства, отсутствия действенных методов, позволяющих создавать группы единомышленников в мировой политике²⁴, продолжающегося расширения НАТО на восток и непродуктивных отношений РФ с Североатлантическим альянсом. Без сомнения, окончательный вывод российских войск из ПМР будет

DocSID=1495411).

¹⁸ Уткин С. Россия и Европейский союз в меняющейся архитектуре безопасности: перспектива взаимодействия. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 46.

¹⁹ Коненко Г. Миротворческая операция в Приднестровье – залог стабильности и мира на берегах Днестра. Доклад на международной научной конференции «20 лет Приднестровской Молдавской Республике», 3 сентября 2010 г. // Materik.ru. 07.09.2010. (www.materik.ru/rubric/detail.php?ID=10640).

²⁰ Яковенко А. Мифы и реальность стамбульских договоренностей. // Российская газета. Федеральный выпуск. № 3738. 06.04.2005. (www.rg.ru/2005/04/06/dovse-stambul.html).

²¹ Ответ Приднестровья и России на доклад Ричарда Лырапа // Moldova.org. 09.02.2011. (politicom.moldova.org/news/otvet-pridnestroviya-i-rossii-na-doklad-richarda-lugara-216977-rus.html).

²² Директор Центра имени Бертольда Бейца при Германском совете по внешней политике.

²³ Запад пытается «выдавить» Россию из Приднестровья // Newsland. 15.10.2010. (www.newsland.ru/news/detail/id/572258/cat/94/).

²⁴ Например, кроме России, независимость Абхазии и Южной Осетии не признана ни одной влиятельной страной или международной организацией.

означать полную утрату влияния Российской Федерации на постсоветском пространстве.

«План Козака» и роль ЕС в урегулировании конфликта

В бедной на предложения выхода из кризиса истории урегулирования лишь однажды была сделана попытка реального прорыва в переговорном процессе. Это было сделано Россией: в 2003 г. был предложен так называемый план Козака. Согласно ему Молдавия реинтегрировалась на основе конфедерации, а Приднестровье должно было получить право на самоопределение только в том случае, если Республика Молдова решит присоединиться к Румынии. «План Козака» предполагал увеличение численности российских миротворцев до 2 тыс. человек и пребывание их в Молдавии до 2020 г. Проект был почти утвержден молдавской и приднестровской сторонами. Следует отметить, что Россия вывезла 42 эшелона боеприпасов и военной техники из Приднестровья, когда появилась реальная перспектива кардинального решения конфликта. Однако Молдавия на последнем этапе вышла из процесса подписания документа. Вероятнее всего, это было связано с оказываемым на нее давлением извне.

Причины провала «плана Козака» до сих пор не ясны. Но именно в этот период приднестровский конфликт становится геополитическим. Западные аналитики все больше указывают на интересы России в Приднестровском регионе, что демонстрирует геополитический характер, хотя и сужает картину до примитивизма, поскольку Россия не единственная сторона, оказывающая влияние на регион. В начале первого десятилетия XXI века в борьбу за доминирование на постсоветском пространстве активно вступил Европейский Союз. Влияние ЕС в результате хорошо продуманной политики, включающей метод давления, экономические блокады и так называемую мягкую силу (англ. *soft power*), неуклонно растет.

Расширение числа игроков препятствует решению конфликта. В новых условиях изменилась политика ПМР. Правительству ПМР раньше приходилось рассчитывать лишь на поддержку России, теперь же есть из чего выбрать. В последнее время приднестровские политики часто используют игру на противоречиях внешних сил, чтобы добиться определенных уступок в свою пользу. «И что плохого в том, если Приднестровье возьмет курс на интеграцию с Евросоюзом, что нам активно в последнее время и предлагают?» – заявлял приднестровский дипломат Г. Маракуца²⁵. «Нам есть чему учиться не только у России, но и у всех других более развитых государств, – сообщает он же в интервью «ИА REGNUM». – С ЕС у Приднестровья были и есть контакты, и нужно продолжать их развивать»²⁶.

Урегулирование приднестровского конфликта напрямую связывается дипломатами из Брюсселя с европейским выбором Молдовы. «23 февраля (2011 г. – *Е.Ш.*) в интервью румынскому изданию «Adevărul» докладчик Европейского парламента по Молдавии Г. Уотсон заявил, что для достижения прогресса в урегулировании молдавско-приднестровского конфликта необходимо [...] говорить о Молдавии [...] в контексте ее интеграции в Евросоюз. [...] По словам Уотсона, проблема Приднестровья продолжает оставаться главным препятствием на пути Молдавии в ЕС»²⁷. Европейский Союз, который юридически не имеет каких-либо полномочий в существующем формате урегулирования (роль наблюдателя), открыто поддерживает одну из сто-

²⁵ Уйдет ли Приднестровье на Запад? // Православное информационное агентство. 05.06.2008. (rusk.ru/newsdata.php?idar=177121).

²⁶ Эксперт: Москва может напомнить Тирасполю, кто помог Приднестровью выдержать экономическую блокаду // ИА REGNUM. 04.06.2008. (www.regnum.ru/news/1010472.html#ixzz1GPZJ7o3w).

²⁷ Тирасполь: Приднестровье не мешает Молдавии интегрироваться, куда она считает нужным // ИА REGNUM. 25.02.2011. (www.regnum.ru/news/polit/1378313.html#ixzz1G33P85kL).

рон – Республику Молдову. Позиция молдавского правительства, выбравшего курс на сближение с Румынией, страной – членом ЕС с 2007 г., очень симпатична Евросоюзу. Кроме того, законодательное подтверждение приднестровского сепаратизма «большой Европе», имеющей в своем объединении нерешенные этно-территориальные споры, невыгодно, поскольку могло бы стать прецедентом.

«Мягкая атака» Европейского Союза, которая «началась с усиления социально-гуманитарного сотрудничества, когда различные посольства [...] стали предлагать различные формы взаимодействия и с неправительственным сектором, и с системой образования ПМР»²⁸. «Идет достаточно традиционная и уже не раз апробированная технология втягивания все новых и новых территорий в так называемую "европеизацию" [...] с помощью различных гуманитарных программ»²⁹. Известно, что Россия также оказывает большую материальную помощь населению Приднестровья³⁰. Москва помогала и помогает Тирасполю выстоять в чрезвычайно тяжелых условиях экономической блокады, начатой Молдавией в 2006 г. и продолжающейся до сегодняшнего дня.

Следует отметить, что помощь оказывается, несмотря на то что мировая общественность видит в Приднестровском государстве систему, пронизанную коррупцией. Обе стороны (ЕС и Россия) готовы и дальше оказывать ПМР материальную поддержку, тем самым удерживая ее на плаву. Хотя порой предпринимаются шаги по борьбе с коррупцией. Так, Москва отменила социальную помощь в 2010 г., по официальной версии, из-за непрозрачности схем распределения гуманитарных средств. Однако Приднестровье остается «черной дырой» Восточной Европы, свободной территорией для наркотрафика, контрабанды и торговли людьми.

Таким образом, в вопросе урегулирования приднестровского конфликта в последние годы между Россией и ЕС наметилась определенная конкуренция. Обе стороны используют различные методы влияния на правящие элиты и широкие социальные слои.

В позиции России по урегулированию приднестровского конфликта есть еще один важный аспект – поддержка и защита прав и интересов российских граждан, которых в ПМР насчитывается порядка 150 тыс. человек. В сравнении с полумиллионным населением левобережья Днестра эта цифра выглядит весьма внушительной. Как не раз заявлял президент России Д. Медведев, «судьба российских граждан и национальные российские интересы не могут являться предметом любого торга»³¹. Кроме того, и остальное население непризнанной республики имеет традиционно пророссийскую ориентацию. В 2006 г. 97,2% жителей ПМР, участвовавших в голосовании, на референдуме о независимости Приднестровья высказались за независимость республики и свободное присоединение к Российской Федерации³². Не стоит забывать, что на левом берегу Днестра говорят в основном на русском языке. Имен-

²⁸ Эксперт: Москва может напомнить Тирасполю, кто помог Приднестровью выдержать экономическую блокаду // ИА REGNUM. 04.06.2008. (www.regnum.ru/news/1010472.html#ixzz1GPZJ7o3w).

²⁹ Там же.

³⁰ Гуманитарный проект правительства России по оказанию финансовой помощи социально-незащищенным категориям граждан Приднестровья в виде ежемесячных прибавок к пенсиям и других денежных выплат осуществлялся с конца 2007 г. по июль 2010 г. Всего за 2008–2009 гг. Приднестровье получило более 55,5 млн долл. (В Приднестровье проходит сбор подписей за возобновление Россией финансовой помощи ПМР // ИА REGNUM. 15.02.2011. (www.regnum.ru/news/polit/1375093.html#ixzz1GPpss5JF)).

³¹ Алексей Мартынов: Приднестровье не сдастся. Молдавский политический жок // ИА REGNUM. 18.10.2010. (www.regnum.ru/news/1337140.html#ixzz1GnYbWfcp).

³² Приднестровье: 10 наиболее значимых событий 2006 года. // ИА REGNUM. 05.01.2007. (www.regnum.ru/news/763489.html).

но желание сохранить русский язык в качестве родного было причиной обособления Приднестровья.

Поддержка российских граждан и развитие пророссийских настроений за рубежом, будь то дальнее или ближнее зарубежье, для России являются непростой задачей. Ощутимого эффекта от усилий в этом направлении в последние годы не наблюдается. Более того, стремление европейских партнеров увязать урегулирование приднестровского конфликта с желанием России совместно с ЕС построить единую архитектуру безопасности усугубляет ситуацию. В 2010 г. со ссылкой на Фонд Карнеги в российские СМИ проникает версия о «продаже Приднестровья в обмен на визы»³³. Стремление руководства РФ реализовать свои интересы на европейском направлении приводит к «переоценке ценностей». Летом 2010 г. на встрече с дипломатическим корпусом России президент Медведев ставит страны СНГ на последнее место в ряду основных партнеров России³⁴.

За настроениями Москвы внимательно следят в Приднестровье. В феврале 2011 г. были представлены результаты социологического исследования, в котором приднестровцы ответили на вопросы о том, каким они видят свое государство. Полученные данные показывают, что население региона стало менее пророссийски настроенным, но нежелание присоединяться к Молдавии остается стойким³⁵. Насколько результаты опроса отвечают действительности, судить сложно. Однако можно предположить, что работа приднестровских социологов должна была вызвать определенный политический резонанс, поскольку ее целью было продемонстрировать России опасные тенденции в ее политике в Приднестровье и подтолкнуть Российскую Федерацию к усилению ее роли как защитника ПМР на международной арене.

* * *

Позиция России по вопросу урегулирования приднестровского конфликта развивалась и продолжает развиваться в фарватере общей внешнеполитической деятельности российского государства, зависящего от разных факторов и стратегий. Общегосударственной позиции по отношению к Приднестровью на протяжении почти 20 лет существования конфликта так и не было выработано. Сильное общественное мнение, не позволявшее политическому руководству страны уступать роль миротворца и защитника Приднестровья в начале конфликта, на сегодняшний день заметно слабее. «Население России постепенно начинает забывать, что есть такое Приднестровское государство, что там живут такие же россияне, как они, во многом русские по национальности»³⁶. Существует мнение, что «приднестровская тематика целенаправленно исчезает из повестки дня массовой российской политики, из средств массовой информации, а если и появляется, то часто в весьма искаженном виде»³⁷.

Тем не менее роль России в процессе урегулирования конфликта в Приднестровье по-прежнему велика. Как будет меняться позиция российского государства и будет ли вообще меняться, покажет время. В игру вступили новые игроки. Изменились также ставки. Как известно, одним из главных противоречий современного мира

³³ Эксперт: уроки предгрозового года // Newsland.ru. 07.02.2011. (newsland.ru/news/detail/id/629697/cat/94/).

³⁴ Выступление на совещании с российскими послами и постоянными представителями в международных организациях. 12.07.2010. // Kremlin.ru. (kremlin.ru/transcripts/8325).

³⁵ Геополитических курс Приднестровья глазами социологов // РИА Днестр. 09.03.2011. (dnester.ru/content/geopoliticheskii-kurs-pridnestrovyya-glazami-sotsiologov).

³⁶ Илья Галинский: США и ЕС не дают Молдавии отказаться от Приднестровья // ИА REGNUM. 09.02.2011. (www.regnum.ru/news/fd-abroad/polit/1373098.html).

³⁷ Там же.

является противоречие между политическим идеализмом и реальной политикой. Противостояние могло бы закончиться тогда, когда Молдавии и правительству Приднестровья будет не выгодно играть на противоречиях ЕС, России и США, а судьба и жизнь своего народа встанут во главу угла. Однако сам факт выживания малых и слабых государств в современных условиях без поддержки сильных мировых игроков вызывает большие сомнения, впрочем, как и отказ от своих интересов в этом конфликте «великих держав».

Следует отметить, что необходимость урегулирования приднестровского конфликта создает уникальную возможность для России и ЕС выдвинуть на первый план общие интересы и перейти от слов к делу в сотрудничестве по вопросам европейской безопасности, создать механизм урегулирования так называемых замороженных конфликтов и в дальнейшем расширить практику его применения в похожих случаях. Все стороны смогут объединиться для решения приднестровского конфликта лишь тогда, когда осознают, что сохранение напряженности создает большую угрозу безопасности всего региона. Роль зачинателей такого поворота должна принадлежать России и ЕС, поскольку именно от их взаимодействия зависит результат переговорного процесса. Только тогда, когда Европейский Союз и Россия из соперников превратятся в союзников в этом вопросе, переговорный процесс в Приднестровье сдвинется с мертвой точки. Возможно ли это – покажет время.

Конфликт вокруг островов Сенкаку: предыстория, позиции сторон, уроки для России

Многочисленные территориальные споры с участием России, Китая, Японии, Республики Кореи и некоторых стран АСЕАН уже давно стали дестабилизирующим фактором развития международных отношений в Тихоокеанской Азии. Большинство из этих споров, уходящих корнями в колониальное прошлое и времена Второй мировой войны, связано с экономическими интересами сторон, такими как доступ к богатым рыбным ресурсам и полезным ископаемым акватории. Масштабы, уровень риска и степень интенсивности территориальных споров различны, однако относиться к ним следует с равной степенью серьезности, так как решение каждого из них может стать прецедентом для урегулирования аналогичных конфликтных ситуаций¹.

В связи с этим привлекают к себе внимание события осени 2010 г. в Восточно-Китайском море вокруг островов Сенкаку, которые неожиданно спровоцировали ухудшение дипломатических отношений между Китаем и Японией. Острова в настоящее время находятся под управлением Японии, но их территориальная принадлежность оспаривается Китаем и Тайванем. После столкновения китайского рыболовного судна с катерами Морских сил самообороны Японии японские власти на 16 дней задержали капитана китайского судна. Это вызвало резкую реакцию со стороны Китая, за которой последовала приостановка официальных контактов между странами. Были отменены встречи на высшем уровне, прекращены консультации между министерствами. Возникли проблемы при отправке из портов Китая товаров в Японию, в частности на протяжении трех месяцев, с сентября по ноябрь, Китай неофициально блокировал отправку в Японию редкоземельных металлов².

Острова Сенкаку – группа из восьми необитаемых островов, расположенных в Восточно-Китайском море в 190 км от острова Тайвань и 400 км от японского острова Окинава. С момента окончания Второй мировой войны до 1972 г. острова находились под управлением американской администрации и были возвращены Японии вместе с островом Окинава. Однако после того как в докладе Экономической комиссии ООН для Азии и Дальнего Востока 1969 г. было спрогнозировано открытие в этой зоне больших запасов нефти и природного газа³, сначала Тайвань, а затем и континентальный Китай высказали свои претензии на суверенитет над островами. Но в 1974 г. между Японией и Китаем были установлены дипломатические отношения, и после подписания Договора о мире и дружбе между странами по предложению китайского лидера Дэн Сяопина вопрос об окончательном разрешении спора в Восточно-Китайском море был оставлен будущим поколениям. Китайское политическое руководство понимало необходимость стабильной ситуации на своих границах и отсутствия конфликтов с соседями для экономического восстановления страны, поэтому в Восточно-Китайском море проводилась политика мирного разрешения конфликтных ситуаций. Вплоть до осени 2010 г. при возникновении любых инцидентов в Восточно-Китайском море, будь то заход китайских рыболовных судов в воды

* Вода Кристина Рудольфовна – младший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН.

¹ Подробнее см.: *Кожевников В.* Территориальные споры в Восточной Азии и пути их решения (deita.ru/analytics/v-mire_13.03.2008_107290_territorialnye-spory-v-vostochnoj-azii-i-puti-ikh-reshenija.html).

² См.: China Still Bans Rare Earth to Japan // The New York Times. 10.11.2010. (nytimes.com/2010/11/11/business/global/11rare.html?_r=1).

³ См.: Japan's Senkaku Islands: What's All the Fuss About? // Daily Yomiuri Online. 24.09.2010. (www.yomiuri.co.jp/dy/national/T100923004355.htm).

близ островов Сенкаку или высадка активистов из Китая на острова, японские власти ограничивались высылкой нарушителей, а официальный Пекин – заявлениями о необходимости мирного урегулирования путем переговоров.

Особенностями событий осени 2010 г. стали продолжительность конфликтной ситуации и уровень напряженности, наивысший за все время существования спора. Во многом это было связано с влиянием дополнительных факторов, усиливших напряженность в китайско-японских отношениях.

Прежде всего территориальный спор был осложнен разногласиями по вопросу о границах эксклюзивных экономических зон в Восточно-Китайском море. Япония и Китай приняли Конвенцию ООН по морскому праву, согласно которой эксклюзивная морская экономическая зона страны должна простираться на 370 км от ее прибрежной полосы. Тем не менее наибольшая ширина Восточно-Китайского моря равна 660 км, а наименьшая – 330 км, так что экономические зоны стран перекрывают друг друга. Официальная позиция Японии здесь заключается в том, что страны должны разделить Восточно-Китайское море примерно поровну, но так, чтобы острова Сенкаку входили в японскую половину. Однако Китай не согласен с таким предложением, считая, что его эксклюзивная морская экономическая зона должна простираться вплоть до острова Окинава⁴. Что касается самих островов, обе стороны отказываются признавать наличие территориального спора, настаивая на своем полном суверенитете над Сенкаку.

Также необходимо обратить внимание на военно-стратегическое значение островов. Обретение контроля над ними необходимо Китаю для обеспечения беспрепятственного выхода своих военно-морских сил в Тихий океан, а также для того, чтобы не допустить вмешательства третьей стороны на этом участке карты. Данное обстоятельство предопределяет озабоченность спором США – главного военного союзника Японии, чьи 37 военных объектов и около 24 тыс. морпехов дислоцированы в 400 км от Сенкаку на острове Окинава. В министерстве обороны США всерьез рассматривают план Китая по перекрытию доступа американских военно-морских сил в зону Тайваньского пролива, а также в моря, окружающие Тайвань. И, как уверены в администрации Б. Обама, «если США уйдут с Окинавы, китайский флаг будет на островах Сенкаку уже на следующий день»⁵. Поэтому США поспешили заявить о признании принадлежности островов Японии, а также о том, что на них распространяется действие Японо-американского договора безопасности, согласно которому США обязуются обеспечивать оборону Японии при внешней агрессии.

Тем не менее довольно жесткое поведение Японии в сентябре 2010 г. было неожиданным, в частности потому, что в это время у власти находилось правительство Демократической партии. После уверенной победы на выборах в сентябре 2009 г. демократы изменили внешнеполитическую риторику, заявив о необходимости строительства более «равноправных» отношений с США и готовности укреплять связи со странами Азии путем создания Восточно-Азиатского сообщества⁶. Ухудшение отношений с Китаем выглядело тем более неожиданным после «показательно-го» путешествия в Китай годом ранее 600 японских парламентариев и бизнесменов, возглавляемых генеральным секретарем Демократической партии Итиро Одзавой. Тогда мировые СМИ удивлялись долгим рукопожатиям президента Китая Ху Цзинь-

⁴ См.: Why Japan-China Spat Hurts Both? // The Diplomat. 13.09.2010. (thediplomat.com/2010/09/13/why-japan-china-spat-hurts-both).

⁵ Aurelia G.-M. US-Japan Alliance the big winner from the Senkaku Islands Dispute // EastAsiaForum. 26.10.2010. (www.eastasiaforum.org/2010/10/26/us-japan-alliance-the-big-winner-from-the-senkaku-islands-dispute).

⁶ Hatoyama Y. A New Path for Japan // The New York Times. 26.08.2009. (www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html?_r=1).

тао с делегатами, поспешно предрекая переход Японии под китайское влияние. Что касается Восточно-Китайского моря, премьер-министр Японии Юкио Хатояма призвал превратить его в «море дружбы», начать совместную разработку месторождений полезных ископаемых и установить «горячую телефонную линию» между лидерами стран для быстрого решения возникающих конфликтных ситуаций⁷.

Очевидно, что за год двусторонние отношения претерпели значительные изменения, так что неспособность разрешить данную ситуацию на ранней стадии была вызвана не только неполадками телефонной связи.

Во-первых, в правящей Демократической партии Японии сменился лидерский состав. Риторика о проведении более независимой внешней политики не была подкреплена конкретными действиями, что вызвало недовольство как в самой Японии, так и у ее главных союзников. В США последовала резко негативная реакция на намерения лидеров Японии строить более тесные связи с Китаем в ущерб японо-американскому союзу⁸. Поэтому, когда премьер-министр Японии Ю. Хатояма попытался отменить соглашение о строительстве новой американской военной базы, США обрушили на него шквал критики, что в конце концов привело к отставке премьера. Новый премьер-министр Японии Наото Кан и его команда поспешили принять все условия американских союзников. Удержание под стражей китайского гражданина в сентябре 2010 г., вероятно, также было связано с нежеланием показывать свою «уступчивость» в отношениях с Китаем и стремлением заслужить тем самым одобрение США. Во-вторых, правительство Японии в условиях возрастающей критики со стороны населения страны, недовольного ухудшением экономического положения, не могло продемонстрировать в этом инциденте свою «слабость». Тем не менее, столкнувшись с резкой реакцией Китая, Япония была вынуждена отпустить китайского гражданина, что было расценено общественным мнением как дипломатическое поражение.

Можно выделить несколько факторов, предопределивших позицию Китая в этом инциденте. Во-первых, по мере роста экономической и военной мощи Китая растут его экономические и военно-стратегические интересы в регионе, а также готовность их отстаивать. Поэтому можно предположить, что любые попытки третьих сторон сдерживать увеличение регионального влияния Китая будут вызывать жесткий отпор со стороны последнего. Так было, когда США и Южная Корея пытались добиться, чтобы Китай поддержал их обвинения в адрес КНДР в том, что по ее вине был затоплен южно-корейский военный корабль в марте 2010 г., а также когда США и страны АСЕАН попытались обнародовать совместное заявление, осуждающее поведение Китая в Восточно-Китайском море. Во-вторых, данный спор отодвинул на неопределенное время переговоры о совместной добыче Японией и Китаем полезных ископаемых в Восточно-Китайском море. Это позволило некоторым исследователям предположить, что в усилении напряженности между Японией и Китаем заинтересованы некоторые группы влияния в Китае, стремящиеся добиться права на единоличную разработку месторождений в этом районе. В-третьих, в любом японо-китайском споре так или иначе затрагивается проблема исторического прошлого двух стран. По мнению Китая, Япония – виновница развязывания войны в Тихом океане, причинившей столь много страданий китайскому народу, просто не имеет права на территориальные требования. Однако такой подход, несмотря на его оче-

⁷ Rathus J. Senkaku/Diaoyutai Islands: Has China lost Japan? // EastAsiaForum. 29.10.2010. (www.eastasiaforum.org/2010/10/19/senkaku-diaoyu-islands-has-china-lost-japan).

⁸ MacCormack G. Ampo's troubled 50th: Hatoyama's Abortive Rebellion, Okinawa's Mounting Resistance and US-Japan Relationship // The Asia-Pacific Journal: Japan Focus. (japanfocus.org/Gavan-MacCormack/3365).

видную пользу для консолидации общественного мнения в Китае, не способствует конструктивному решению спора и развитию отношений между странами.

Спор осложняется активизацией националистических сил как в Китае, так и в Японии. Это выразилось в проведении многочисленных демонстраций с требованиями к правительствам стран занять более жесткую позицию. Однако если националистически настроенные группы граждан в Китае в целом подконтрольны Коммунистической партии, в Японии это самостоятельная политическая сила, способная через консервативных членов парламента оказывать влияние на государственные решения, особенно когда дело касается территориальных споров. Недовольство националистов дипломатическим поражением правительства Японии в территориальном споре с Китаем может подтолкнуть их к требованиям реванша в другом территориальном споре. Так и произошло на этот раз, когда уже России пришлось столкнуться с ухудшением дипломатических отношений с Японией: после визита президента России на остров Кунашир спорной Южно-Курильской гряды последовала резкая критика со стороны высшего руководства Японии и даже отзыв посла Японии из Москвы.

В итоге на саммите Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, прошедшем в Иокогаме в ноябре 2010 г., лидеры Китая и Японии договорились оставить в стороне разногласия и продолжить развивать отношения сотрудничества. Тем не менее события осени 2010 г. дают основания для серьезных выводов, которые необходимо учитывать при прогнозировании дальнейшего развития событий на Дальнем Востоке.

Во-первых, инцидент стал признаком изменения баланса сил в Восточной Азии, где США, по-прежнему оставаясь доминирующей военной державой, вынуждены все больше считаться с растущими интересами и мощью Китая. Использование Китаем экономических санкций в этом споре стало подтверждением серьезности его намерений отстаивать свои интересы и намеком на то, что экономическая взаимозависимость не всегда сможет уберечь страны от конфликтов. Однако США также сумели извлечь выгоду из инцидента. Представив своим союзникам резкую позицию Китая как возможную угрозу их безопасности, США доказали необходимость своего дальнейшего военного присутствия в регионе. Если ранее многие высказывали сомнения по поводу прочности японо-американского союза, то сегодня у него вновь появились основания для укрепления.

Что касается Японии, то частая смена политического руководства и отсутствие четкой внешнеполитической стратегии стали серьезным препятствием для решения международных проблем и отстаивания собственных интересов на мировой арене. В такой ситуации новые лидеры Демократической партии решили оставить революционную внешнеполитическую полемику предвыборной кампании, вернувшись к знакомому курсу «непотопляемого авианосца» США, проводимому их предшественниками в течение 50 лет.

Для России возврат Японии к прежней внешнеполитической стратегии означает, что в ближайшее время не стоит ожидать качественных подвижек в решении территориального спора вокруг Курильских островов. Российско-японские отношения могут быть и в будущем неожиданно омрачены из-за националистических выпадов с японской стороны. В связи с этим помимо необходимости мониторинга ситуации в регионе особой актуальностью обладает совершенствование механизмов (в том числе и многосторонних) урегулирования споров и превентивной дипломатии. И России необходимо принимать в этом самое активное участие.

Новые векторы взаимодействия России и США

Сушенцов А.А.*

Стратегия США в конфликтах в 2000-е годы

В основе стратегии США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000-е годы лежали глобалистские подходы и установки республиканских администраций. Игнорируя экспертное знание о странах реализации военно-политических операций, республиканцы предпочитали мыслить абстрактными ценностно-этическими категориями. Официальные политические, идеологические, военные обоснования стратегии внешней политики США формулировались в отрыве от конкретного регионального контекста и специфических проблем. Принятие решений по ключевым вопросам внешней политики в администрациях Дж. Буша-мл. сосредоточилось в руках специалистов по общим проблемам, среди которых специалисты по отдельным регионам почти не встречались. Эти особенности отличают внешнеполитическую стратегию США начала и середины 2000-х годов от американской внешнеполитической практики предшествующих 40 лет.

Политика Белого дома в начале и середине 2000-х годов отвечала ожиданиям большинства сограждан, эмоционально откликнувшихся на лозунг «родина в опасности». Администрация Дж. Буша-мл. умело использовала ресурс общественной поддержки курса в интересах Республиканской партии. Обозначенная президентом радикальная военно-политическая программа соответствовала интересам партийного истеблишмента, в первую очередь военно-промышленных кругов и энергетического лобби. Финансовая поддержка тяготеющих к Республиканской партии корпораций обернулась высокой наполняемостью партийного фонда в ходе промежуточных выборов в Конгресс 2002 и 2006 гг., предвыборной гонки за кресло президента в 2004 г.

Целеполагание республиканского руководства на уровне доктринальных формулировок не носило операциональный характер. Оно не касалось конкретных задач, а формулировалось в таких категориях как «война с террором и тиранией», «противостояние «оси зла»», «глобальная демократизация». При этом практические решения, направленные на реализацию данного курса, принимались ситуативно. В начале 2000-х годов в Вашингтоне существовал принципиальный настрой истеблишмента проводить демонстрации силовых возможностей. Осенью 2001 г. в Белом доме решение об объекте первой силовой акции в рамках «войны с террором» (выбор между Афганистаном и Ираком) принималось членами Совета национальной безопасности в течение всего четырех дней.

Успех военной части кампаний США в Афганистане и Ираке сильно повлиял на тенденции в сфере международной конфликтности. Это влияние было двойственным. В случае с Афганистаном по терроризму был нанесен существенный удар. Была сломлена или надолго законсервирована тенденция к сращиванию экстремизма с государственной властью и возникновению в мире правящих террористических режимов – своего рода «пиратских государств» XXI в.

В результате операции в Афганистане американские вооруженные силы заняли стратегически важные позиции на северных и южных границах Пакистана, что значительно облегчает возможность опосредованного контроля над ядерным потенциалом Исламабада с перспективой его силового захвата в случае угрозы попадания оружия массового уничтожения в руки исламских экстремистов. Свергнув режим С. Хуссейна в Ираке, Соединенные Штаты получили дополнительный рычаг воздей-

* Сушенцов Андрей Андреевич – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО (У) МИД РФ.

ствия на мировой рынок нефти в сторону его стабилизации или контролируемой дестабилизации. Кроме того, в случае с Афганистаном и с Ираком, США создали инфраструктуру для сдерживания Ирана. В результате военных кампаний в Афганистане и Ираке возникла основа для американского долгосрочного военного присутствия на материковой части Ближнего и Среднего Востока. Впервые со времени войны в Персидском заливе 1991 г. Соединенные Штаты получили инструменты прямого силового воздействия на ситуацию в регионе. Возникла ситуация «окружения Ирана» с восточного и западного флангов.

Осуществлявшийся под патриотическими лозунгами радикальный политический курс республиканцев существенно сковывал действия демократов на всем протяжении начала и середины 2000-х годов, особенно в период президентских выборов и промежуточных выборов в Конгресс. Наиболее весомые политические фигуры оппозиции, такие как Х. Клинтон и Дж. Байден, были вынуждены в 2002 г. проголосовать в Сенате за вторжение в Ирак, и не рискнули выставить свои кандидатуры на президентских выборах 2004 г.

Образ США как государства, которое «не боится воевать», способствовал отказу ряда пороговых стран от продолжения программ по разработке ядерного оружия (Ливия в 2002 г.). Действия Вашингтона стимулировали дистанцирование отдельных мусульманских государств (ОАЭ, Саудовская Аравия, Пакистан, Туркменистан), прежде оказывавших поддержку исламистским радикалам в Афганистане, от режима талибов и движения Талибан.

Курс республиканцев спровоцировал неожиданно упорное сопротивление наиболее сильных союзников Соединенных Штатов в ЕС – Франции и Германии. Акции протеста против вторжения США и Великобритании в Ирак, прокатившиеся по Западной Европе, были самыми массовыми со времени вьетнамской кампании. Разногласия из-за вторжения в Ирак были самыми крупными за всю историю существования НАТО. Они стали решающим толчком к трансформации Альянса и пересмотру моделей отношений между союзниками. Из крупных европейских стран США поддерживала только Великобритания, в ходе реализации внешнеполитической стратегии в Ираке Соединенные Штаты оказались во главе коалиции средних и малых стран НАТО (Испания, Нидерланды, Польша, Ирландия, Чехия, Словакия, Болгария), к которым примкнули Австралия, Украина, Грузия и др. Следствием неудачи формирования широкой международной коалиции солидарности с американской политикой стало сокращение организационных ресурсов США и их «мягкой силы».

Во второй половине 2000-х годов США столкнулись в Афганистане и Ираке с проблемой перенапряжения сил. Осознание этого перенапряжения американскими избирателями и элитой повлекло отход от поддержки курса республиканцев умеренными слоями американского общества. В сочетании с нарастанием финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. это дало тот перелом общественных настроений, который привел к поражению республиканцев на президентских выборах 2008 г.

Особый асимметричный характер войн в Афганистане и Ираке был осознан американским политическим и военным руководством только во второй половине 2000-х годов. В этих условиях начался пересмотр американской стратегии в конфликте, последовал сдвиг от приоритета военной победы к задаче «государственного строительства», стабилизации положения в обеих странах. В этом смысле идейно-психологический архетип стратегии США в военных кампаниях в 2000-х годов был единым. Соединенные Штаты стали вести войну по правилам асимметричного конфликта лишь с того момента, как начали строить новую государственность в оккупированных странах. Благодаря смене стратегии война фактически стала перерастать в навязывание модели политического устройства и примирения на американских условиях.

В Афганистане и Ираке произошло сращивание международного и гражданского конфликтов – оба конфликта представляли собой смешанный, «совмещенный» тип. США стали действовать наряду с его внутренними участниками как одна из политических сил, которая оказывала влияние на развитие ситуации на тех же основаниях, что и прочие. По своим функциям Соединенные Штаты фактически стали внутренним субъектом афганской и иракской ситуаций, самым сильным в военном отношении, но лишь еще одним афганским «племенем».

К концу 2000-х годов США находились в процессе разработки арсенала реагирования на асимметричные угрозы и имели на этом пути определенные успехи. К этому времени среди американских военных, политологов и аналитиков в общих чертах сложились представления о том, какие инструменты специфического реагирования (сугубо военные, гражданские, комбинированные) дают наибольший эффект в смешанном конфликте. На теоретическом уровне основные успехи в разработке темы неконвенциональных войн принадлежали военным специалистам Дж. Кину и А. Крепиневичу, аналитикам Ф. Кейгану и К. Грею. Доктринальные основы ведения антипартизанских действий были подготовлены при участии министра обороны Р. Гейтса, а также генерала Д. Пэтрэуса, сменившего несколько постов в руководстве военными операциями США в Ираке и Афганистане. В итоге достижение превосходства в антипартизанских действиях стали понимать в терминах «войны за умы и сердца»: не путем уничтожения повстанцев, а посредством лишения их стимулов к действию.

Исходной заявленной целью региональной внешнеполитической стратегии США было «освобождение» Ближнего и Среднего Востока от «террора и тирании». На деле речь шла о том, чтобы реорганизовать регион, преобразовав его в единое пространство, дружественное США. Косвенным следствием этого процесса должно было стать военно-политическое окружение и изоляция Ирана. Вместе с тем, в итоге американского вторжения в Ирак политическое преобладание в нем получили шииты, что вызвало опасения относительно их возможности сближения с Ираном на антисуннитской основе в случае вывода американских войск. В результате наметилось обострение шиито-суннитских противоречий во всем регионе. Сторонники шиизма и Ирана усилились в Ираке, Турции, Сирии и Палестине. В сложившейся ситуации уход США из региона может привести к росту антиамериканских настроений. Вместо «союзного пространства» в регионе может сформироваться пояс антиамериканской враждебности.

После ухода американских войск из Ирака реальной стала опасность раскола этой страны по религиозному и этническому признакам. С начала 1990-х годов курды живут в самоуправляющемся анклав на севере Ирака. Их элиты опираются на идею о том, что «курды – крупнейший в мире разделенный народ». Они вынашивают планы обретения суверенитета и независимости. Возможное отделение иракского Курдистана неизбежно создаст условия для эскалации международной напряженности в населенных курдами странах – в Турции, Иране и Сирии.

Цели политической стратегии Соединенных Штатов в конфликте в Афганистане на протяжении 2000-х годов менялись трижды. Изначально планировалось при опоре на силы Северного Альянса изгнать из страны правительство талибов и создать в Кабуле условно демократический режим проамериканской ориентации с широким представительством пуштунов. Движение к этой цели в 2001–2003 гг. привело к дестабилизации ситуации в Афганистане и в зонах проживания пуштунских племен на афгано-пакистанской границе.

Исходя из стремления сгладить противоречия по поводу иракского конфликта с ключевыми союзниками по НАТО, США в середине 2000-х годов вовлекли НАТО в урегулирование афганской ситуации, разделив с нею ответственность за поддержа-

ние безопасности и восстановление страны. Второй этап стратегии, осуществлявшийся с 2003 г. коалиционными силами, заключался в стабилизации ситуации в Афганистане при помощи тактики действия в асимметричном конфликте. Она основана на сочетании гражданских и военных мер воздействия на противника и местное население.

К концу 2000-х годов в Вашингтоне возобладало мнение об уменьшении угрозы захвата ядерного оружия Пакистана исламистами в результате нестабильности в зоне афгано-пакистанской границы. На этом фоне в США произошла смена власти, и новая администрация президента Б. Обамы стала ориентироваться на выход из конфликта в Афганистане путем передачи полномочий в сфере безопасности кабульскому правительству Х. Карзая и достижения компромисса с силами «умеренных талибов».

С приходом в Белый дом администрации Б. Обамы в США была разработана система мер по модернизации стратегии участия в региональных конфликтах под лозунгом «ответственного завершения войны». Смена курса выразилась в отказе от исключительной опоры на военную силу и методы оперативного контроля над ситуацией извне. Из лексикона американских политиков были исключены провокационные и одновременно гротескные формулировки о «строительстве демократии». Вместо этого Вашингтон стал говорить о «партнерстве» не только с правительствами трансформируемых стран, но и с руководством стран-соседей.

Место афганского и иракского конфликтов в общей системе приоритетов администрации Б. Обамы опустилось ниже социально-экономических проблем. При этом активность американского вмешательства в дела Ближнего Востока оставалась высокой. В этом просматривается цикличность периодов внешнеполитической активности США и периодов накопления сил.

Решение Вашингтона и Брюсселя о выводе войск коалиции из Афганистана Россия воспринимает неоднозначно. Она ориентируется главным образом на безопасность стран Центральной Азии. Россия оказывает помощь США и НАТО в транзите грузов в Афганистан. В ряде случаев это заметно повышает эффективность кампании союзников против талибов. Однако ключевые для российской стороны вопросы борьбы с производством и транзитом наркотиков остаются со стороны США и НАТО без ответов.

Подход администрации Б. Обамы к сотрудничеству в космосе: интересы России

В январе 2009 г., когда первая администрация 44-го президента США Б. Обамы пришла в Белый дом, возникли предпосылки для изменения американской космической политики. Вопрос был в глубине таких изменений, а также в том, как они повлияют на внешнюю политику США.

Под занавес эпохи Дж. Буша-мл. международная деятельность Соединенных Штатов, связанная с космической деятельностью, развивалась на нескольких направлениях:

- с 2004 г. – расширение американского влияния на космическую активность других государств через выдвижение актуальной и перспективной для США повестки дня (переход к изучению и освоению дальнего космоса)¹;
- укрепление взаимоотношений с основными партнерами в этой сфере в рамках «модели привязки», когда другие государства, вследствие участия в американских космических проектах, в собственной космической программе начинают ориентироваться на подходы и цели США;
- налаживание партнерских связей с Индией.

Все это формирует задел для оформления реального и долгосрочного политического и научно-технологического лидерства Вашингтона в космической деятельности. При этом у Соединенных Штатов было достаточно широкое пространство для маневра вследствие проводимого курса на сохранение «свободы рук» в космосе. Этот принцип был сформулирован в директиве США по космической политике 2006 г. – отказ от создания новых международно-правовых норм и договоров в сфере освоения и использования космоса².

Проблемы космической политики США в начале деятельности первой администрации Б. Обамы составляли:

- неудавшиеся попытки прямого и косвенного вовлечения Китая в отношения с Соединенными Штатами и повышения прозрачности его космической программы;
- осторожное восприятие зарубежными игроками американского целеполагания в освоении внеземного пространства, возникшее из-за того, что в самой Америке не было окончательного понимания дальнейших путей развития этого процесса³;
- зависимость конкретных планов здесь от общей международно-политической ситуации, имевшей тенденцию к усложнению в связи с мировым финансово-экономическим кризисом.

В связи с этим, президенту Б. Обаме предстояло решать ряд первоочередных задач: коррекция собственно американских долгосрочных ориентиров в освоении космоса применительно к новым внешним условиям; окончательная договоренность с зарубежными партнерами о судьбе МКС; формулировка общей для международно-го сообщества космической повестки при сохранении курса на закрепление лидер-

* Лузин Павел Александрович – кандидат политических наук, преподаватель Пермского государственного национального исследовательского университета.

¹ President Bush Announces New Vision for Space Exploration Program. 14.01.2004.

² U.S. National Space Policy. 31.08. 2006. P. 2.

³ Например, идея нового запуска астронавтов на Луну для остальных держав была за горизонтом реального планирования, а значит – она не могла стать почвой для взаимодействия США с ними ни в качестве партнеров, ни в качестве конкурентов.

ских позиций страны⁴. Логика таких решений была в значительной мере уже заложена республиканцами.

С избранием Б. Обамы остальной мир ожидал от него изменений, в том числе, в американской космической политике. Эти изменения он обещал еще в своей предвыборной кампании летом – осенью предыдущего года⁵. Определенные преобразования произошли, однако общий контекст, в русле которого США развивали свою деятельность по использованию и освоению космоса, сохранял преемственность.

По иронии судьбы, начало правления демократической администрации ознаменовалось космической коллизией – в феврале на орбите произошло столкновение действовавшего спутника связи американской корпорации «Иридиум» («Iridium Corp.») с отработавшим российским военным спутником серии «Космос». Этот инцидент еще раз и весьма наглядно продемонстрировал важность развития внешнеполитических компонент космической деятельности.

Первые результаты начавшейся ревизии международных усилий Соединенных Штатов в этих вопросах стали видны летом 2009 г. В июле был опубликован доклад Национального исследовательского совета «Будущее Америки в космосе». Выводы авторов этого доклада, в число которых входили эксперты из ведущих университетов под руководством отставного генерала ВВС Л. Лайлса и бывшего менеджера из «Локхид-Мартин» Р. Колладэя, были реакцией на предложения пересмотреть космическую политику, исходившие от новой правящей команды. Квинтэссенцией доклада стала мысль, что стратегическое лидерство Америки не может быть достигнуто через доминирование. По мнению авторов, США могут укрепить свое лидерство, став примером для других наций и в сотрудничестве с ними, а «целью гражданской космической программы США является укрепление глобального стратегического лидерства США через инициативу в гражданской космической деятельности»⁶. Подобное различие лидерства и доминирования при определении национальной стратегии характерно для американских либералов с 1990-х годов, когда были разработаны идеи «мягкой силы».

Эти выкладки полностью отвечали американской концепции лидерства в космосе, принятой также в 1990-е годы. Согласно ей, лидерство базируется на превосходстве США в целеполагании космической деятельности, является следствием использования ими своих космических достижений для влияния на международные процессы⁷. Данная концепция также исходит из понимания, что Соединенные Штаты должны сохранять первенство в ключевых и критических космических технологиях, а не пытаться быть полностью самодостаточными⁸. В то же время важно учитывать, что обе партии стремились на свой лад трактовать положения концепции.

Правительству предлагалось сосредоточить усилия на укреплении международной кооперации в космосе и при этом – возглавить усилия по совместному с другими странами созданию правил использования космоса, призванных сделать его «более продуктивным глобальным общим пространством в целях науки, торговли и других видов деятельности»⁹. Отдельным пунктом предлагалось использовать МКС для расширения партнерских связей в космических делах с зарубежными игроками, а также проблематику глобального изменения климата и, в целом, научные исследо-

⁴ Подтверждением существования этих задач может служить документ: U.S. Civilian Space Policy Priorities: Reflection 50 Years After Sputnik by Deborah D. Stine / CRS Report for Congress. 02.02.2009.

⁵ Advancing the Frontiers of Space Exploration / Obama'08 / BarackObama.com (www.barackobama.com/).

⁶ America's Future in Space: Aligning the Civil Space Program with National Needs / Committee on the Rationale and Goals of the U.S. Civil Space Program / National Research Council. 10.07.2009. P. 42.

⁷ A Post Cold War assessment of U.S. Space Policy / A Task Group Report / Vice President's Space Policy Advisory Board. December, 1992. P. 14–15.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid. P. 44.

вания и пилотируемую космонавтику¹⁰. В дополнение, были высказаны идеи о необходимости снизить барьеры, включая модификацию режима экспортного контроля¹¹, для такого сотрудничества и экономических взаимоотношений (кроме чувствительных для обороны аспектов). Речь шла о вовлечении развивающихся стран в образовательные программы для специалистов в области космических технологий и стимулировании международного взаимообмена учеными и студентами¹².

Такая логика космической стратегии США соответствовала принципам, заложенным еще при республиканцах – ориентация на «привязку» к США тех, кто еще толком и не приступил к космической деятельности, и курс на развитие экономической активности, связанной с коммерциализацией достижений, то есть их открытием для тех, кто способен платить. Однако вновь предлагавшемуся подходу был присущ больший интернационализм и склонность к институциональному творчеству. В то же время, в сравнении с периодом правления республиканцев, он был менее «конфликтным» по отношению к зарубежным игрокам, по крайней мере, восприниматься должен был именно таковым¹³.

Предложенные внешнеполитические рекомендации получили свое дальнейшее развитие в знаковом докладе, подготовленном комиссией Н. Огастина осенью 2009 г. (Комиссия по пересмотру планов США в пилотируемых космических полетах). Помимо призыва к продлению ресурса МКС, в этом документе говорилось, что усиление партнерских связей американской стороны с зарубежными игроками в рамках глобальной исследовательской космической программы может позволить Соединенным Штатам извлечь серьезные дивиденды. Для этого были основания – суммарные ежегодные расходы на космические программы ЕКА¹⁴, Франции, Германии, Италии, Великобритании, Бельгии, России, Японии, Китая, Индии, Ирана, Бразилии, Канады и Украины были сопоставимы с бюджетом НАСА¹⁵.

Члены комиссии Н. Огастина уверены, что укрепление и расширение международного сотрудничества представляет ценность и само по себе, поскольку способствует взаимопониманию между народами и правительствами¹⁶. По большому счету, эта идеологическая риторика обосновывала возможность налаживания партнерских связей с такими государствами, как КНР, с которой демократам было сложнее взаимодействовать в силу особенностей китайского политического режима. Между строк в рекомендации можно прочесть, что в качестве потенциального партнера подразумевался также Иран, занесенный в список «стран-изгоев» из-за своей ядерной программы, в случае, если там произойдут политические перемены (более точно временные рамки не оговариваются).

Важно учитывать, что за этими поисками нового подхода стояли не только и не столько идейно-политические ориентации и тяга новой администрации к изменениям, но и объективные предпосылки.

¹⁰ A Post Cold War assessment of U.S. Space Policy... P. 43.

¹¹ Здесь уместно обратить внимание на другой доклад НИС, подготовленный чуть ранее в том же году и посвященный целиком проблеме модификации экспортного контроля: Beyond "Fortress America": National Security Controls on Science and Technology in a Globalized World / National Research Council. 2009.

¹² Ibid. P. 62.

¹³ Например, уместно вспомнить жесткую позицию республиканцев в отношении России, чье сотрудничество с Ираном воспринималось как экспорт российских ракетных и ядерных технологий в эту «проблемную» для американцев страну.

¹⁴ ЕКА – Европейское космическое агентство (ESA).

¹⁵ Seeking a Human Spaceflight Program Worthy of a Great Nation // Review of U.S. Human Spaceflight Plans Committee. 2009.October. P. 105.

¹⁶ Ibid. P. 106.

В 2009 г. о себе заявила первая компания из сферы так называемой «новой космической экономики», национальную принадлежность которой определить весьма сложно. Речь идет о компании «Экскалибур – Алмаз» («Excalibur Almaz Limited»), зарегистрированной на о. Мэн (офшор, владение Великобритании). В ее руководящий состав входили предприниматели, бывшие астронавты США, космонавты России. Представительства компании находились в России, США, а также в Великобритании и Японии. Главное направление ее деятельности – строительство частного пилотируемого орбитального комплекса на основе модулей для советских военных станций «Алмаз», созданных в «НПО Машиностроения» и использовавшихся в 1970-е годы¹⁷. Для ее обслуживания предполагалось использовать космолет, разработанный в 1980-е годы также в НПО¹⁸.

Другими словами, речь шла о первой транснациональной корпорации, нацеленной на освоение советско-российского наследия в космических технологиях, но на новом уровне. Проект «Констеллэйшн», инициированный в США в середине 2000-х годов представлял собой аналогичное использование американского военнотехнологического задела в космосе, созданного в 1960-е – 1980-е годы, в интересах национального бизнеса.

Интерес к российским космическим разработкам проявила также и собственно американская компания «Орбитал Сайенс» («Orbital Science Corp.»). Для своей новой средней РН «Таурус-2» («Taurus II») она закупила у самарского ОАО «Моторостроитель» сохранившийся запас кислородно-керосиновых ракетных двигателей НК-33, созданных для пилотируемой лунной программы. Также была оформлена договоренность о возобновлении их производства в Самаре с 2014 г.¹⁹

В то же время российская исследовательская команда «Селеноход» стала участницей по сути американского конкурсного проекта «Гугл Лунар Икс Прайз» («Google Lunar X Prize») по созданию и доставке на Луну первого частного мобильного робота²⁰.

Приведенные факты говорили о происходившей в мировом масштабе эволюции космического бизнеса, что делало глобалистский подход демократической администрации даже полезным.

Еще одним немаловажным событием стало анонсирование ЕКА планов по разработке собственного космического самолета под названием «Скайлон» («Skylon») ²¹, в США подобным занимались, главным образом, частники. Это подтверждало, что принятый в 2004 г. курс на формирование такой международной системы космической деятельности, при которой зарубежные по отношению к Соединенным Штатам игроки в прикладной астронавтике будут конкурировать с американским бизнесом, в целом был верным. С другой стороны, Вашингтону было необходимо сохранять относительный контроль над европейской космической программой, поскольку государства ЕС совместными усилиями постепенно наверстывали отставание в технологиях пилотируемых космических экспедиций. Эффективный контроль достигался путем все той же модели привязки и вовлечения.

¹⁷ «Экскалибур Алмаз» и ОАО «ВПК «НПО Машиностроения» намереваются проложить путь к частным орбитальным пилотируемым космическим полетам // Новости космонавтики. Выпуск № 801. 18.08.2009. (www.novosti-kosmonavtiki.ru/content/news-arc.shtml).

¹⁸ См. сайт компании «Excalibur Almaz» (www.excaliburalmaz.com/index.php).

¹⁹ Российские ракетные двигатели для США // Оружие России. 01.04.2010. (www.arms-expo.ru/site.xp/049056050057124049052056051051.html).

²⁰ Российские энтузиасты создают частного мобильного лунного робота / CyberSecurity.ru. 21.09.2009. (www.cybersecurity.ru).

²¹ Европейское космическое агентство инвестирует 1 млн евро в космолет Skylon / CyberSecurity.ru. 19.02.2009. (www.cybersecurity.ru).

В связи со всем этим вопрос о продлении ресурса МКС, поднятый еще при Дж. Буше-мл., встал и перед администрацией Б. Обамы. США заинтересованы в сохранении станции как экспериментальной площадки для «тренировки» национального космического бизнеса и как политического механизма международных отношений в космической сфере. Последнее было связано с идеей лидерства и контроля. В рамках МКС развитие пилотируемого направления в программе Евросоюза было предсказуемым и доступным для влияния. Данное объяснение с оговорками подходит и к Японии. В аналогичном свете следует рассматривать и Россию, чья промышленность и космическая программа были так тесно связаны со станцией, что ее первоначально запланированное списание в 2015 г., привело бы к острому кризису в российском освоении космоса с весьма вероятной «распродажей» имевшихся достижений и возможностей заинтересованным государствам и зарубежным (неамериканским) корпорациям.

В отношении же идеи использования орбитального комплекса в качестве полигона для американских компаний можно говорить, что это было единственным практическим доводом в пользу его дальнейшей эксплуатации. Например, «Боинг», «Локхид – Мартин», «СпейсИкс» («Space Exploration», «SpaceX») и «Орбитал Сайенс» создавали собственные корабли, которые планировалось задействовать в рамках контрактов НАСА для доставки грузов и экипажей на станцию. «СпейсИкс» и «Орбитал Сайенс» работали еще и над собственными ракетами, создаваемыми с нуля, которые надо было «обкатывать». А компания «Бигелоу Аэроспейс» («Bigelow Aerospace») занималась созданием надувных орбитальных модулей, испытания которых также решено было проводить на международной станции. Именно поэтому Белый дом к началу нового цикла бюджетных обсуждений в Конгрессе окончательно принял решение о продолжении своего участия в МКС как минимум до 2020 г.²² Конкурентоспособность американского космического бизнеса должна была стать залогом и проводником лидерства США в космосе.

Формирование новой международной повестки дня в деле освоения Космоса не было легкой задачей на фоне экономической рецессии. Однако первая администрация Б. Обамы не забыла о долгосрочных приоритетах – они были лишь скорректированы. Отказавшись от возобновления лунной программы Обама объявил, что к середине третьего десятилетия XXI в. должна быть предпринята миссия к одному из астероидов. Также сохранилась ориентация на пилотируемую экспедицию к Марсу в 2030-х годах. Однако того международного энтузиазма, который наблюдался в отношении лунной программы Дж. Буша-мл., уже не было. В актив здесь можно занести подписание соглашения с ЕКА по совместным марсианским исследованиям на период 2016–2020 гг., состоявшееся под конец 2009 г.²³ Каких-то других основополагающих договоренностей на горизонте не было.

В документе «Национальная космическая политика Соединенных Штатов Америки», выпущенном 28 июня 2010 г., содержался тезис о том, что американские министерства и ведомства должны искать сферы потенциального сотрудничества с другими странами²⁴. Любая новая кооперация становилась еще более ситуативной и обладала ограниченным потенциалом многосторонности.

Важно отметить, что документ от 28 июня, несмотря на всю внешнюю схожесть, директивой не являлся, а был призван выполнять коммуникативные функции, довершая «здание» космической политики Б. Обамы. Из него в угоду зарубежным

²² Statement by Charlie Bolden, NASA Administrator / NASA Budget Press Conference. 01.02.2010. P. 2.

²³ Европа и США подписали соглашение о сотрудничестве в освоении Марса / CyberSecurity.ru. 09.11.2009 (www.cybersecurity.ru).

²⁴ The National Space Policy of the United States of America / SEAL of the President of the United States. 28.06.2010. P. 7.

партнерам и конкурентам был изъят одиозный тезис о противодействии США любым новым правовым ограничениям своей деятельности в космосе, но во всем остальном он повторял директиву 2006 г.

Таким образом, космическая политика Белого дома в ходе работы первой администрации Б. Обамы испытывала явный дефицит свежих идей. В значительной степени это можно объяснить продолжавшимся мировым экономическим кризисом и становившимся все более ощутимым (хоть и медленным) переходом на новый технологический уклад. В этих условиях риск допустить ошибку при целеполагании в международном сотрудничестве весьма велик.

Новую повестку дня в сфере космической политики попытались генерировать корпорации. «Бигелоу Аэроспейс» выступила с идеей размещения своего космического модуля в точке Лагранжа L1 (точке гравитационного равновесия) в системе Земля – Луна²⁵. «Локхид – Мартин», позднее осенью 2009 г. первым выступивший с предложением о пилотируемой экспедиции на астероид²⁶, год спустя заявил о планах по изучению обратной стороны Луны из точки Лагранжа L2 с помощью корабля «Орион», который компания продолжила разрабатывать, несмотря на закрытие проекта «Констеллэйшн»²⁷. Все эти идеи предполагали достаточно высокий уровень международного сотрудничества. Они включали в себя сверхзадачи на уровне полноценных космических программ с максимально удаленным горизонтом целеполагания, сопоставимым с национальным (больше он был только в программе Белого дома). Несмотря на то, что американский аэрокосмический бизнес в своих начинаниях был вполне самодостаточным экономически и технологически, привлечение внешних субъектов предполагалось. Это было необходимо для того, чтобы влиять на целеполагание зарубежных игроков.

На этом фоне интерес представляют предложения, выдвинутые Россией. Они, пожалуй, были единственными инициативами по выстраиванию международных кооперативных связей с США. Во-первых, представители Роскосмоса активно стали продвигать идею борьбы с замусориванием земной орбиты²⁸. Во-вторых, РФ выступила с проектом Международной аэрокосмической системы глобального мониторинга стихийных бедствий и техногенных катастроф (МАКСМ)²⁹. Трудности заключались в отсутствии должных экономических ресурсов у российской стороны и дисциплины в исполнении собственной космической программы. Однако если первая проблема должна была решаться на уровне техники и технологий, и здесь было рано ожидать международных договоренностей, то вопрос по МАКСМ вызвал заинтересованность у ряда игроков, включая, Китай³⁰.

Пекин проявил готовность к сотрудничеству с Россией и другими странами в рамках именно таких прикладных проектов, которые не претендуют на глобальность, не накладывают больших обязательств и не отнимают значительных усилий. Возможно, США попытаются использовать российский опыт в налаживании взаимодей-

²⁵ Private Space Stations Edge Closer to Reality / Space.com. 20.01.2010. (www.space.com/business/technology).

²⁶ Plan for Human Mission to Asteroid Gains Speed / Space.com. 23.11.2009. (www.space.com/mission/launches).

²⁷ На Луну на частниках: Частная компания Lockheed Martin предлагает свою лунную программу // Газета.Ru. 24.11.2010 (www.gazeta.ru/science/themes/r_575974.shtml).

²⁸ Роскосмос: количество космического мусора за 2010 год увеличилось / РИА Новости. 30.09.2010 (www.rian.ru/science/20100930/280883819.html).

²⁹ Перминов А.Н., Меньшиков В.А. Реализация единой социо-природной стратегии освоения космоса / Программа интернет-брифингов Федерального космического агентства / Федеральное космическое агентство. 05.05.2009 (www.federspace.ru/main.php?id=4&nid=208).

³⁰ Китай готов активно участвовать в создании Международной аэрокосмической системы глобального мониторинга // Новости космонавтики. Выпуск № 905. 21.01.2011 (www.novosti-kosmonavtiki.ru/content/news-arc.shtml).

ствия с Поднебесной в космосе. Осуществимо также и приглашение Китая присоединиться в какой-либо форме к МКС, учитывая его заинтересованность в развитии длительных орбитальных полетов и сложившийся в при Б. Обаме благоприятный характер американо-китайских отношений. США пока не удавалось вовлечь КНР в космическое сотрудничество.

* * *

В новое десятилетие Соединенные Штаты вошли с неоднозначными результатами своей внешнеполитической активности в космической сфере. Ориентиры американской программы действий за пределами Земли претерпели изменения, однако не стали резонансными на мировой арене. Решение главной задачи – перевод технологического лидерства страны в космосе в лидерство политическое – в этих условиях кажется делом отдаленного будущего, если вообще осуществимым. Но фундаментальные сдвиги в этом направлении наметились, и их не следует недооценивать.

Вашингтон сегодня единственный игрок, чье целеполагание космической деятельности имеет максимально удаленный горизонт.

Изменяется сама мировая политическая среда космической деятельности: помимо диверсификации партнерских связей вместе с усилением взаимной конкуренции, происходит резкое расширение возможностей по доступу в космос и его использованию со стороны новых государственных, коммерческих и даже персональных игроков. Все это свидетельствует, что сформулированная в США концепция разделения космических полномочий между НАСА и бизнесом, направленная на эффективную реализацию имеющихся возможностей и усиление американских конкурентных преимуществ (технологических и экономических, а также политических) в глобальном масштабе, адекватна реальности. В то же время позицию Америки можно охарактеризовать как выжидательную. Для нового этапа активных действий требовалось создание необходимой материальной основы, оценка возможных внешних рисков и потенциальных угроз, а также подготовка к ответу на них.

Возможности России в этой ситуации достаточно ограничены, однако они есть.

Во-первых, Россия должна продолжать внешнеполитические усилия по решению проблем, которые актуальны для остальных участников освоения космоса, таких, например, как очистка околоземной орбиты от космического мусора. Речь идет о посильном вкладе в формирование международной повестки дня. Однако эти усилия должны быть сопряжены с конкретными шагами, планомерно реализуемыми в рамках российской космической программы.

Во-вторых, Россия может использовать свой сегмент МКС для развития научно-технического сотрудничества с Евросоюзом, чтобы не остаться в стороне от перспективных направлений космической деятельности. Сегодня это сотрудничество в основном имеет форму оказания услуг по проведению исследований для европейских контрагентов.

В-третьих, Россия может инициировать сотрудничество в Космосе, выйдя за рамки космических агентств. Здесь открывается возможностей для совместного приложения усилий:

- путем организации международных стажировок российских студентов и специалистов космического профиля;
- посредством разработки совместных университетских космических проектов; на основе создания программы исследовательских грантов в области космических исследований для зарубежных научно-исследовательских организаций на условиях их кооперации с коллегами из России.

Современная военная стратегия кибербезопасности США: опыт для России

Информационная революция, продолжающаяся с середины XX в., оказывает все более существенное влияние на процессы в сфере безопасности. Информационный потенциал и степень включенности в глобальное информационное пространство в значительной степени определяют мощь каждого государства, его потенциал в международных отношениях. Знание и информация стали одним из стратегических ресурсов социально-экономического, технологического и культурного развития. Появление и стремительное распространение качественно новых технологий, позволяющих создавать, хранить, обрабатывать и передавать практически любую информацию в любом количестве в режиме реального времени не только открывает новые возможности, но и создает новые риски и угрозы.

Эти обстоятельства стимулируют появление общественного запроса на меры регулирования использования такого стратегического ресурса как информация. Информационные ресурсы можно сравнить с ядерной энергетикой: ряд стран обладает технологиями на преференциальной основе, а другие хотят их заполучить. Государственная власть в некоторых случаях монополист, в некоторых случаях осуществляет генеральное руководство и активно участвует в регулировании использования информационных технологий на международном уровне.

В США, где последствия информационной революции стали ощутимы раньше, чем в остальном мире, уже с начала 1990-х годов возникло новое направление во внутренней политике и политике безопасности – управление информационной инфраструктурой. В период пребывания у власти Дж. Буша-ст. началось формирование стратегии управления информационными ресурсами. Активное же развитие государственных мер регулирования этой сферы началось при администрации У. Клинтона. В платформе Демократической партии США на президентских выборах 1992 г. утверждалось, что инвестиции в развитие технологий и инфраструктуры – залог экономического процветания американского государства в будущем¹.

Основными направлениями деятельности администрации Клинтона в области информационных технологий и информационной безопасности было регулирование экономических аспектов. Стремительное экономическое развитие Соединенных Штатов в 1990-е годы среди прочего было связано со значительной ролью государства в развитии информационных технологий.

Одним из важных аспектов стратегии глобального доминирования США было приоритетное развитие информационного сектора с целью обеспечения технологического, экономического и военного отрыва от других ведущих держав. В этот период американскому массовому потребителю стали доступными новые информационные технологии (в том числе Интернет и мобильная телефония), которые позволяли существенно расширить информационное пространство.

Результатом государственной политики по поддержки информационных технологий стало формирование мощного информационно-технологического комплекса, который состоял из материального производства, сферы услуг, а также из первичных механизмов обеспечения устойчивости их функционирования. Именно этот

* Шариков Павел Александрович – кандидат политических наук, научный сотрудник Института США и Канады РАН.

¹ A New Covenant with the American People. Democratic Party Platform of 1992 July 13. 1992.

комплекс способствовал экономическому росту и достижению Соединенными Штатами глобального лидерства.

Важным направлением деятельности администрации, которое сыграло значительную роль в развитии информационных технологий, была массивная конверсия военных технологий. Одной из главных целей конверсии национального научно-технического потенциала США в 1990-е годы было содействие ускоренному развитию ИТ-сектора. Значительным элементом в продвижении американских технологий на мировой рынок стала реформа системы экспортного контроля Соединенных Штатов. В начале 1990-х годов были сняты некоторые ограничения на экспорт суперкомпьютеров. Все страны, за исключением стран – бывших членов Организации Варшавского договора и Китая, получили возможность импортировать американские компьютеры. Это стимулировало развитие международной конкуренции среди производителей компьютеров. С появлением конкурентов на международном рынке эффективность реформы экспортного контроля быстро снизилась. В конце 1999 г., практически все ограничения на экспорт суперкомпьютеров были сняты.

Значительным шагом в сфере либерализации информационной сферы Соединенных Штатов стала стремительная коммерциализация Интернета. Уже тогда встал вопрос о степени вмешательства государства в вопросы регулирования информационной сферы и обеспечения безопасности ее использования на всех уровнях.

Администрация Дж. Буша-мл. унаследовала от администрации У. Клинтона информационный потенциал и самую развитую в мире систему информационной безопасности. Тем не менее, американское политическое руководство, органы разведки и вооруженные силы вынуждены были полностью пересмотреть подходы к обеспечению кибербезопасности после терактов 11 сентября 2001 г.

Под предлогом борьбы против международного терроризма, администрация Дж. Буша-мл. провела реформу системы обеспечения национальной безопасности. Стратегия Вашингтона была направлена на консолидацию однополярного мира. Однако, в отличие от демократической администрации, действовавшей на основе тесного взаимодействия с союзниками во всех сферах, стратегия Дж. Буша-мл. опиралась, прежде всего, на применение жестких военно-силовых инструментов обеспечения американских интересов на международной арене. Развитие военно-силового потенциала, достижение абсолютного военного превосходства являлось важным элементом глобального доминирования, необходимого для закрепления за Соединенными Штатами статуса единственной мировой сверхдержавы. Этот подход был перенесен и на сферу кибербезопасности.

Значительно возрос спрос на контроль над информационными ресурсами со стороны государства – военных и разведывательных органов. Деятельность Министерства обороны и разведывательного сообщества США была во многом направлена на обеспечение информационного доминирования Соединенных Штатов. Именно в 2000-е годы кибербезопасность стала одним из основных аспектов обеспечения национальной безопасности.

Смещение вектора обеспечения национальной безопасности США в значительной степени отразилось на задачах вооруженных сил. В первую очередь оно коснулось стратегического командования США (STRATCOM – СТРАТКОМ). В отличие от времен «холодной войны», практически ни один из элементов стратегии противостояния равному противнику не мог применяться к войне против террористов. Традиционные задачи СТРАТКОМа, такие как стратегическое планирование, командование и контроль над вооруженными силами, глобальное сдерживание, а также задачи, связанные с ядерным оружием (разработка ядерной стратегии, управление системами противоракетной обороны) и противодействие распространению

ОМУ, были дополнены новыми. В 2002 г. на СТРАТКОМ были возложены задачи космического командования (СПЕЙСКОМ – SPACECOM), связанные с поддержкой космических операций, глобальная разведка, спутниковое наблюдение. Кроме того, в задачи, выполняемые стратегическим командованием, входила разработка и проведение информационных и сетевых операций.

Изменение задач СТРАТКОМа являлось одной из составляющих концепции глобального удара. В условиях, когда удар может последовать из любой точки земли, даже с территории Соединенных Штатов, «Стратегия национальной безопасности» стала основываться на принципе превентивных действий. Министерство обороны США поставило задачу достичь возможности наиболее оперативно реагировать на любые формирующиеся вызовы национальной безопасности США в любой точке планеты. Значительную роль в этом стали играть информационные технологии, во-первых, для сбора информации о потенциальных угрозах, во-вторых, для управления и оперативного принятия решений.

Администрацией Дж. Буша-мл. была принята концепция сетевых войн, разработанная еще в 1990-е годы, которая была реализована на практике в 2001 г. в Афганистане и в 2003 г. в Ираке. Эта концепция предусматривает решение различных оперативно-тактических задач с помощью интеграции информационных систем, средств разведки, боевого управления и связи, а также ударных систем всех компонентов вооруженных сил США. Шаги в области использования информационных технологий были направлены на обеспечение американской армии возможностью противодействовать террористической угрозе асимметричными методами, сохранив возможность противодействия любым традиционным угрозам национальной безопасности.

Тогда же впервые появились идеи создать специальное подразделение в вооруженных силах для управления военными информационными ресурсами. Причем активно обсуждались как наступательные, так и оборонительные военные информационные технологии.

Одновременно вопрос о вмешательстве государства в информационную сферу стал предметом общественных дискуссий. Реформы администрации Дж. Буша, например, знаменитый «Патриотический Акт», разрешивший чтение электронной почты и прослушивание телефонных разговоров не только иностранцев (что существовало всегда), но и граждан США до сих пор подвергаются жесткой критике со стороны правозащитных организаций.

С момента вступления Б. Обамы в должность президента, было объявлено, что вопросы управления информационными ресурсами останутся одним из главных приоритетов национальной безопасности. Была активизирована политика кибербезопасности – подготовлен первый комплексный национальный отчет по кибербезопасности, созданы должности помощника президента по кибербезопасности. Однако основной упор был сделан на военные аспекты.

Заместитель министра обороны США У. Линн сформулировал основные приоритеты Министерства обороны США в сфере информационной безопасности. По мере того, как угрозы кибервойн стали критическими для американской национальной и экономической безопасности, Пентагон создал надежную многоуровневую оборону военных сетей и возложил ответственность за интеграцию действий по обеспечению кибербезопасности военных компьютеров на новое американское Киберкомандование (US Cyber Command).

Информационные технологии позволяют повысить эффективность практически всех направлений деятельности американских вооруженных сил: тыловое обеспечение, глобальное командование, управление вооруженными силами, разведка и наблюдение, удаленные операции. Успешное исполнение каждой из этих функций в

значительной степени зависит от военной системы глобальных коммуникаций, которая состоит из 15 тыс. сетей различного функционального назначения, используемых Пентагоном. Более 90 тыс. работников заняты поддержкой этой системы. Эта цифровая инфраструктура американского правительства предоставляет значительное превосходство Соединенными Штатами над любым противником. В то же время зависимость вооруженных сил США от компьютерных сетей гипотетически дает возможность противнику получить ценные разведданные о состоянии американских сил, а также планы операций. Развитие ситуации с Викиликс доказало реальную возможность подобных утечек.

Стратегия Пентагона в сфере кибербезопасности основывается на некоторых ключевых характеристиках киберугроз.

Во-первых: кибервойна асимметрична. Благодаря низкой стоимости компьютерных устройств, противники США могут представлять серьезную угрозу безопасности, не имея тяжелых бомбардировщиков или авианосцев. Вашингтон вынужден признать, что американской глобальной системе тылового обеспечения и механизмам управления войсками может угрожать горстка кибертеррористов. Если они смогут получить доступ к планам операций или к разведывательным технологиям, то национальная безопасность Соединенных Штатов окажется под угрозой. Пентагон открыто заявил в конце 2009 г., что некоторые государства уже имеют возможность частично разрушить американскую информационную инфраструктуру.

Во-вторых: в киберпространстве наступательные действия обеспечивают превосходство. Ранее безопасность и идентификация пользователей не были приоритетами развития Интернета. Эксперты Пентагона стали осознавать, что в ситуации, когда решающее значение имеет наступление, строить системы пассивной обороны бессмысленно. Кибервойна стала рассматриваться как явление, подобное позиционной войне – скорость и маневренность имеют решающее значение.

В-третьих, киберугрозы национальной безопасности США не ограничиваются военными аспектами. Американские военные обратили внимание на то, что аварии, связанные с неправильной работой компьютеров, уже случались на электростанциях, в транспортных сетях, в финансовых системах. В связи с этим особое внимание стало уделяться вопросам снабжения американских вооруженных сил, тылового обеспечения войск товарами, покупаемыми через Интернет. Принимая во внимание зависимость военной мощи от технологического потенциала, военное ведомство начало выражать обеспокоенность качеством охраны продуктов интеллектуальной собственности и американских инноваций.

В четвертых, компьютерные сети сами по себе не единственное уязвимое место. Программное обеспечение, так же как компьютерные устройства подвергаются рискам даже до того, как подсоединяются в сеть. Вредоносные программы, включая «логические бомбы», которые приводят к внезапным нарушениям, могут быть «вшиты» в программное обеспечение на этапе разработки. Системы «удаленного выключения», или «потайные двери» могут быть использованы в микрочипах. Подобные нарушения практически невозможно отследить, и еще сложнее исправить.

Одним из важнейших направлений развития информационного потенциала Соединенных Штатов, Пентагон считает выработку стратегии США в области киберпространства. Прогнозирование кибератак не менее сложно, когда угрозу может представлять не только государство, но и негосударственный актор. В настоящее время активно обсуждается вопрос использования стратегии сдерживания (или некоторых ее элементов) в информационном пространстве. У. Линн отмечает, что традиционные модели сдерживания или взаимного гарантированного уничтожения времен «холодной войны» неприменимы к киберпространству, в котором сложно опре-

делить источник атаки (по крайней мере, это займет много времени). Если ракета летит из определенного местоположения, то компьютерный вирус появляется фактически ниоткуда. Аналитическая работа, необходимая для того, чтобы определить источник информационной атаки может занять несколько месяцев и стать абсолютно бесполезной по прошествии этого времени. Однако использование самой модели сдерживания может быть неэффективно из-за того, что кибератаки чаще исходят с серверов, находящихся в нейтральных по отношению к США странах.

В 2009 – 2010 гг. был сформулирован новый подход к обеспечению военной кибербезопасности. Формально Пентагон признает киберпространство новым пространством ведения войны. Впервые эта идея появилась еще при администрации Дж. Буша-мл². Несмотря на то, что киберпространство – антропогенная и отчасти виртуальная сфера деятельности, она стала рассматриваться как среда проведения военных операций наравне с сушей, морем, воздухом или космическим пространством.

На Киберкомандование США было возложено три основных функции в рамках работы на кибернетическом театре военных действий. Во-первых: оно занимается защитой всех военных сетей, координирует антитеррористические действия и военные операции в киберпространстве. Во-вторых, оно осуществляет управление военными киберресурсами. В-третьих, Киберкомандование обеспечивает соблюдение правил информационной безопасности во всех подразделениях министерства обороны. Четвертая функция Киберкомандования заключается в том, чтобы обеспечивать сотрудничество между США и их союзниками в сфере кибербезопасности, а также между государством и транснациональными корпорациями.

Пентагон развернул систему, которая включает в себя три пересекающиеся линии обороны. Две из них основаны на ведущих коммерческих разработках. В их основе – обычное программное обеспечение, позволяющее регулярно обновлять антивирусные базы, а так же обнаруживать проникновения в сеть. Третья линия обороны обеспечивает государственные разведывательные ресурсы с использованием специальных средств активной обороны.

Агентство национальной безопасности первым разработало системы, которые, используя механизмы предупреждения, предоставленные разведывательными структурами, автоматически активизируют оборону для противодействия проникновениям в режиме реального времени. Сенсоры, охранные системы, наступательные вооружения – все эти элементы активной обороны лежат в основе новой модели сетевой обороны.

Активные системы обороны сейчас защищают все военные и разведывательные сети в домене «.mil». Но разработать соответствующие протоколы действий на случай массированных атак и средства защиты – непростая задача. В реальности, стремление определить четкие правила реагирования на нападения в киберпространстве – по объективным причинам практически невыполнимая задача. Активная система обороны стала возможной только после интеграции коллективных возможностей кибербезопасности Министерства обороны с аналогичными ресурсами разведывательных структур. Министерство внутренней безопасности отвечает за безопасность сетей в доменах «.gov» и «.com», но Пентагон вынужден участвовать в защите этого критического элемента американской инфраструктуры. При Обаме было решено также расширить взаимодействие в сфере информационной безопасности с союзниками по НАТО.

В консалтинговой компании Booz Allen Hamilton под руководством адмирала М. Макконнела был подготовлен доклад «Как добиться кибермощи» (The Road to Cy-

² Joint Vision 2020. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. Government Printing Office (GPO) December 2004.

berpower)³. В этом докладе представлен отличный от официального взгляд на вопросы применения политики «сдерживания» в информационном пространстве: «Кибермощь – стратегическое использование информационных и коммуникационных технологий в целях экономического роста, предоставления новых возможностей развития общества, усиления безопасности. Достижение могущества в киберпространстве становится одним из ключевых аспектов политики многих стран.⁴ По мнению адмирала Макконнела, основу американской стратегии в информационном пространстве должна составить политика сдерживания. М. Макконнел сравнивает современную ситуацию в информационном пространстве со временами «холодной войны». В тот период угроза Соединенным Штатам исходила от Советского Союза. Основой стратегии сдерживание являлось психологическое удержание противника от нанесения ядерного удара (deterrence). Угроза информационной войны сопоставима с ядерной атакой – она дает потенциальный экономический и психологический эффект. Стратегия информационной безопасности, по мнению сторонников идей Макконнела, должна сочетать как элементы сдерживания, так и превентивных действий. В зависимости от природы угрозы, США могут использовать элементы политики сдерживания и превентивных действий в киберпространстве.

В период «холодной войны», сдерживание основывалось на следующих ключевых элементах:

- определение объекта (информация об источнике атаки),
- месторасположение (информация о том откуда наносится удар),
- ответный удар (возможность нанести сопоставимый ответно-встречный удар),
- прозрачность (информированность врагов о возможности и намерениях противника).

Не менее важным элементом стратегии сдерживания и удерживания были элементы «мягкой» силы – пропаганда и дипломатия. В случае с киберпространством, также было необходимо ясно выразить намерения Соединенных Штатов в отношении агрессора. Об этом заявила государственный секретарь США Х. Клинтон: «Страны или отдельные граждане, причастные к информационным атакам должны понести суровое наказание и международное порицание, Интернет объединяет практически весь мир, атака на сеть одного государства может быть атакой на всех»⁵. Безусловно, сдерживание возможно лишь, когда противник представляет собой государство, имеет национальные географические границы и органы государственной власти. Сдерживание менее эффективно против криминальных групп, экстремистов, в отношении которых не может быть применена военная сила, или какие-либо санкции. Органы государственной безопасности США уже работают в этом направлении в рамках «Всеобъемлющей национальной инициативы по кибербезопасности» (Comprehensive National Cybersecurity Initiative)⁶.

Адмирал Макконнел не учитывает как минимум одного важнейшего фактора, составлявшего основу политики сдерживания США в отношении СССР. На протяжении длительного периода ядерного противостояния, между двумя странами существовал паритет. Ядерное сдерживание является элементом ядерной стратегии и в отношении других стран-членов ядерного клуба, и оно не обязательно основано на

³ Бывший руководитель управления национальной разведки при администрации Дж. Буша-мл. М. Макконнел – один из ведущих американских неправительственных экспертов по кибербезопасности.

⁴ The Road to Cyberpower: Seizing Opportunity While Managing Risk in the Digital Age. Booz Allen Hamilton. 2011. P. 2. (www.boozallen.com/media/file/road-to-cyberpower.pdf).

⁵ Clinton H.R. «Remarks on Internet Freedom». Washington, DC. 21.01.2010.

⁶ Mike McConnell on how to win the cyber-war we're loosing // Washington Post. 28.02.2010. (www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/25/AR2010022502493_pf.html).

паритете ядерных сил. Тем не менее, потенциальные потери, которые могла понести одна сторона, были, сопоставимы с ущербом от ответно-встречного удара. В сфере кибербезопасности прямые аналогии неосуществимы.

Россия, как и абсолютное большинство стран мира, является «клиентом» Соединенных Штатов в области пользования киберпространством. США до сих пор сохраняют многие рычаги влияния на глобальное информационное пространство.

Россия не раз выступала инициатором обсуждения вопросов запрещения использования информационных технологий в целях, несовместимых с целями развития⁷. Начиная с 1998 г., в повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН есть пункт, посвященный вопросам достижений в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. В частности, в 2008 г., была принята резолюция ГА ООН, в которой говорилось о необходимости «укрепления безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем»⁸.

Позиция американской дипломатии по вопросу международного регулирования использования информационных технологий обусловлена стремлением обеспечить доминирование в информационной сфере, относящейся к области вооружений, и выдвиганием на первый план вопросов информационного терроризма, информационной преступности и обеспечения безопасности компьютерных сетей. Администрация Б. Обамы готова как минимум обсуждать эти вопросы, в отличие от администрации Буша-мл., которая наотрез отказывалась поднимать эту тему. Необходимо не упустить возможность выступить с совместной российско-американской инициативой в области регулирования вопросов глобального использования информационных технологий в военных целях. Выработка подобного двустороннего или многостороннего документа может стать среднесрочным приоритетом, а так же впоследствии основой для создания глобального режима использования информационных технологий.

⁷ В значении, используемом ООН

⁸ Резолюция ГА ООН № A/C.1/63/L.45 от 17.10.2008 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». 85-ый пункт повестки дня.

Проблемы и перспективы политического диалога России со странами ЕС

*Соколова П.С.**

О возможностях взаимодействия России и ЕС на постсоветском пространстве

Проблематика постсоветского пространства становится важным элементом повестки дня отношений России и Европейского союза¹. Набирает темпы процесс углубления сотрудничества новых независимых государств с ЕС. Продолжается институционализация и структурирование интеграционных процессов на постсоветском пространстве с участием России.

До последнего времени внешнеполитическая деятельность ЕС и России в данном регионе рассматривается большинством экспертов и политиков с обеих сторон как продвижение, в той или иной степени, конкурирующих интеграционных проектов. Однако процесс постепенного сближения России и ЕС на пути формирования общих пространств создает реальную возможность координации и потенциальный шанс объединения данных проектов. Наращивая двустороннее сотрудничество, Россия и ЕС выходят на новый уровень взаимного доверия, который позволит постепенно формулировать общие цели и на постсоветском пространстве. На данном этапе необходимо добиться достаточного уровня взаимопонимания в регионе и предложить практически осуществимые варианты сотрудничества. В рамках настоящей статьи предпринята попытка проанализировать внешнеполитическую деятельность России и ЕС на постсоветском направлении, а также нащупать возможные формы их взаимодействия.

* * *

Под термином «постсоветское пространство» и в России и в ЕС принято понимать регион, объединяющий государства Содружества независимых государств (СНГ)², а также Туркмению, получившую статус наблюдателя в этой организации, и с некоторыми оговорками Грузию (плюс, в официальной российской трактовке Абхазию и Южную Осетию)³.

При этом в понимании этого пространства Россией и ЕС существуют различия. Для ЕС постсоветское пространство – совокупная территория новых независимых государств, к которому приблизился ЕС после расширения и где необходимо решать задачи обеспечения условий для свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и людей. Для России – это «некая политическая, экономическая, гуманитарная и культурно-историческая общность», в которой большинство населения связано опытом совместной жизни в СССР, и пребывание в котором не зависит от

* Соколова Полина Сергеевна – кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН.

¹ Анализ политики в постсоветском регионе США, Китая, Турции, Ирана и других крупных стран остается за рамками статьи.

² Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, РФ, Таджикистан, Узбекистан, Украина

³ Грузия, взяв за пример Балтийские государства – Латвию, Литву и Эстонию – попыталась стремительно выйти из ряда «постсоветских» государств. Однако до сих пор теснейшим образом связана с ними.

субъективной воли какого-то отдельного государства, а определяется объективными обстоятельствами, которые невозможно изменить одновременно⁴.

Такое «философско-психологическое» отношение к постсоветскому пространству явно присутствует в общественном мнении жителей России и в высказываниях российских официальных лиц. Так, по словам И. Шувалова, национального координатора РФ по делам СНГ, «слишком долго постсоветские республики были единым политическим, экономическим и духовным пространством, чтобы в одночасье это отбросить»⁵. «Взаимопривилегированность» отношений России с государствами СНГ – лейтмотив в выступлениях и публикациях представителей российского МИДа⁶. Да и сам термин «постсоветское пространство» чаще встречается в российском политическом и политологическом дискурсе, чем в европейском. Это указывает на сохраняющееся в России отношение к региону как к политической целостности. Представляется, что такую специфику российского отношения необходимо не только прояснять для европейских коллег и уточнять для партнеров на постсоветском пространстве, где «выросло уже целое поколение людей, для которых Россия – это нечто внешнее»⁷, но и крайне важно предлагать новые, более гибкие и динамичные формы взаимосвязей внутри этой целостности, сохраняя позитивные наработки периода совместной жизни в СССР, при этом отказываясь от попыток реинтеграции на постсоветском пространстве по устаревшим лекалам⁸.

Сотрудничество России и ЕС может существенно модернизировать российский подход к консолидации постсоветского пространства и в то же время оптимизировать политику ЕС в отношении региона.

Политика России на постсоветском пространстве

Россия крайне заинтересована в том, чтобы оставаться интеграционным центром на постсоветском пространстве.

Внешнеполитическая линия России по отношению к региону сформулирована в Концепции внешней политики РФ: «Приоритетным направлением внешней политики России является развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ. Россия выстраивает дружественные отношения с каждым из государств-участников СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества»⁹. Наряду с развитием торгово-экономических отношений и сотрудничества в сфере обеспечения безопасности в Концепции обозначен приоритет «взаимодействия государств-участников СНГ в гуманитарной сфере на базе сохранения и приумножения общего культурно-цивилизационного наследия, которое в условиях гло-

⁴ Федулова Н. Постсоветское пространство: условность или реальность? // Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития. Под ред.: Стрежневой М., М.: ИМЭМО РАН. 2010. С. 37.

⁵ Шувалов И. Выступление на Международном экономическом форуме государств-участников СНГ. Москва. 5 марта 2010. (www.forum.bc-cis.ru/plenar.php).

⁶ Лавров С. Внешняя политика России – вклад в укрепление международной безопасности и стабильности // Дипломатический ежегодник 2010. (www.laos.mid.ru/doc/statia_Lavrova1.htm).

⁷ Соловьев Э. Дефицит «мягкой силы» в российской политике на постсоветском пространстве. Интернет-проект «Перспективы: Фонд исторической перспективы». 03.11. 2009. (www.perspectivy.info/print.php?ID=41584).

⁸ Необходимо учитывать реалии современного этапа развития региона: «недостатки организационной системы, высокая степень дифференциации государств, различное геополитическое окружение и асимметричный характер интересов». См. подробнее: Европейская интеграция: учебник / под ред. О Буториной. М., 2010. С. 669–672.

⁹ Концепция Внешней политики РФ. 2008. (kremlin.ru/acts/785).

бализации является важным ресурсом СНГ в целом и каждого государства-участника в отдельности»¹⁰.

Стратегия национальной безопасности РФ также указывает на то, что «развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками Содружества Независимых Государств является для России приоритетным направлением внешней политики. Россия будет стремиться развивать потенциал региональной и субрегиональной интеграции и координации на пространстве государств - участников СНГ»¹¹.

На постсоветском пространстве существует несколько организаций сотрудничества, в которых принимает участие Россия. Это СНГ, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Единое экономическое пространство (ЕЭП) – Таможенный союз, Союзное государство России и Белоруссии. Основная стратегическая цель сотрудничества – формирование единого экономического пространства¹², общего пространства безопасности, а, в конечном итоге, *сохранение общей внешне- и внутривнутриполитической идентичности*.

К 2011 г. достигнуты заметные результаты по некоторым направлениям:

- в рамках СНГ идет формирование зоны свободной торговли, принимаются меры по сохранению единства гражданского законодательства;
- в рамках ЕврАзЭС «фактически действует режим свободной торговли (с изъятиями и ограничениями), упрощены таможенные процедуры на внутренних границах, идет работа над гармонизацией национальных законодательств»¹³;
- в рамках ЕЭП сформирован трехсторонний Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии (введен общий таможенный кодекс, произошла отмена таможенного контроля на российско-белорусской и на российско-казахской границах);
- в рамках Союзного государства России и Белоруссии осуществляется сотрудничество в военно-технической сфере (сформирована объединенная группировка войск, объединены системы противоракетной обороны);
- в рамках ОДКБ развивается военно-экономическое сотрудничество (созданы коллективные силы оперативного реагирования, продолжается движение к созданию единого оборонно-промышленного комплекса)¹⁴.

Стоит отдельно отметить наличие межгосударственных целевых программ в рамках СНГ, ЕврАзЭС и Союзного государства. Во время мирового финансового и экономического кризиса 2008–2009 гг. использовался антикризисный фонд ЕврАзЭС (10 млрд долл.). Продолжает развиваться Центр высоких технологий ЕврАзЭС.

Однако характер сотрудничества России со странами СНГ имеет несколько негативных особенностей.

Во-первых, в российском внешнеполитическом планировании явно прослеживается ориентация на постсоветских политических лидеров, на выстраивание с ними личных, неинституционализированных, отношений. Издержки постсоветского (как и любого другого) авторитаризма очевидны: «В политике авторитарного режима доминирующими и определяющими оказываются личные мотивы лидеров и их [...] оцен-

¹⁰ Концепция Внешней политики...

¹¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. (www.scrf.gov.ru/documents/99.html).

¹² В 2008 г. была утверждена «Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г.», в которой были сформулированы основные цели, задачи и этапы. (См. Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г. www.eurasianhome.org/doc_files/cis-strat2020.doc).

¹³ Европейская интеграция: учебник / под ред. О. Буториной. М., 2010. С. 661.

¹⁴ О сотрудничестве в 2010 г. см. подробнее: *Лавров С.* Указ.соч.

ки, которые не имеют документальных подтверждений, и эти психологические по большей части нюансы не сводятся к политическим, экономическим и идеологическим факторам»¹⁵. Поступки постсоветских лидеров часто носят электоральный или узко конъюнктурный характер. В ориентации на личности заложен потенциал провала долгосрочной интеграционной стратегии.

Во-вторых, немаловажную роль в сотрудничестве России и постсоветских государств играет так называемая гибридная форма взаимодействия. В формировании российской внешней политики, направленной на консолидацию постсоветского пространства, принимают участие крупные корпорации (формально государственные или частные), такие как «Интер РАО ЕЭС», «Газпром», «Росатом»¹⁶. Происходит коммерциализация внешней политики. Смешение политических интересов государства и экономических интересов отдельных игроков может тормозить выстраивание долгосрочных межгосударственных отношений. Экономические интересы корпораций или, что возможно, крупных чиновников, превалируют над долгосрочным стратегическим внешнеполитическим планированием.

В-третьих, фактор использования «мягкой силы» в регионе крайне недооценивается Россией, что в долгосрочном плане ослабляет влияние России, а процесс углубления интеграции и сотрудничества на региональном уровне именно с Россией для многих постсоветских государств становится не самоочевидным.

Политика Европейского союза на постсоветском пространстве

До настоящего времени ЕС на постсоветском пространстве реализовывал три основные стратегии, направленные на создание благоприятной для него экономической и политической среды.

Во-первых, в 2003 г. в качестве подготовки к новому раунду расширения в ЕС была разработана инициатива «Широкая Европа – новое соседство», которая в 2004 г. трансформировалась в «Европейскую политику соседства» (ЕПС). Последняя представляла собой построение привилегированных отношений со странами Северной Африки, Ближнего Востока, Восточной и Центральной Европы. Россия, которой было предложено участвовать в данной программе, отказалась¹⁷.

Поэтому второй стратегической линией вовлеченности ЕС на постсоветском пространстве является построение отношений с Россией в двустороннем формате на основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) и четырех «дорожных карт», нацеленных на построение общих пространств.

Третьим стратегическим направлением политики ЕС в регионе стало развитие отношений с государствами Центральной Азии на базе региональной стратегии 2007 г., уточненной в 2009 г. в документе «ЕС и Центральная Азия: новое партнерство в действии»¹⁸. Хотя политика ЕС в Центральной Азии до сих пор не получила интенсивного развития, но она носит структурный характер: 70% помощи направлено на содействие борьбе с бедностью, установление верховенства закона, помощь в проведении реформ и укрепление демократических институтов¹⁹. Казахстан заинтересован в развитии сотрудничества с ЕС на условиях ЕПС и подключен к финансовому инструменту Политики соседства.

¹⁵ Кандель П. Забытый конфликт исчезнувшей цивилизации // МЭиМО. 2009. № 8. С. 105.

¹⁶ Либман. А. Интеграционные процессы в евразийском пространстве: особенности современного этапа // Россия и новые государства Евразии. 2009. № 4. С. 13.

¹⁷ Россия до последнего времени не принимает участия и в более конкретных проектах ЕС на постсоветском пространстве, таких как Черноморская синергия и Европейское энергетическое сообщество.

¹⁸ ЕС и Центральная Азия: новое партнерство в действии. Генеральный Секретариат Совета ЕС. Брюссель. 2009. (ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf).

¹⁹ Спецпредставителя ЕС в Центральной Азии курирует все программы и инициативы в регионе.

В 2009 г. ЕПС была уточнена для пяти постсоветских государств (Белоруссии, Молдавии, Грузии, Украины, Армении и Азербайджана) в виде инициативы «Восточное партнерство» (ВП). Но подход к каждой конкретной стране региона вызывает противоречия внутри ЕС.

В России большинство экспертного сообщества и политической элиты отнеслось к «Восточному партнерству» со скепсисом, граничащим с озабоченностью. Незамеченной осталась оценка этой инициативы со стороны российского МИДа. Идея, озвученная министром и другими российскими дипломатами, сводится к тому, что если проект будет выгоден России, то *Москва его рассмотрит и будет в нем участвовать*, поскольку программа открыта для участия России и Турции в конкретных проектах.

Однако с момента предложения этой инициативы Польшей и Швецией в России было растиражировано понимание программы как стратегии «выталкивания» России из зоны ее жизненно важных интересов. Не разобравшись с существом предложений, была наложена искусственная геополитическая схема, затмившая реальный блок проблем, на решение которых инициатива была направлена (от инфраструктурных вопросов до культурного взаимодействия).

Превалирующей стала именно трактовка, утверждающая, что участие в этой программе России невозможно. В русле такой трактовки формулировались озабоченности России в связи с конкуренцией интеграционных проектов с центрами притяжения соответственно в ЕС и России²⁰:

1. Главной озабоченностью стала предложенная перспектива ассоциации, правового и ценностного сближения стран-участниц «Восточного партнерства» с ЕС. Это в долгосрочной перспективе приведет к их отдалению и стратегическому отделению от России, изменит их внешне- и внутривнутриполитическую идентичность.

2. Заявленная в ВП цель построения зоны свободной торговли вступит в противоречие с развиваемыми с участием России инициативами продвижения к зоне свободной торговли и единому экономическому пространству с постсоветскими странами;

3. Предложение включить регулирование энергетики в соглашения об ассоциации, особенно участие Украины и Молдовы в Энергетическом сообществе, кардинально изменит существующий политический и правовой формат отношений России с этими странами в энергетическом секторе;

4. Унификация технических стандартов стран ВП с ЕС также усложнит их взаимодействие с Россией, поставит под сомнение возможность интеграции на постсоветском пространстве;

5. Перспектива либерализации визового режима отдельных стран с ЕС усложнит передвижение товаров и людей между Россией и другими постсоветскими государствами.

Однако трактовка политики ЕС с таких позиций не учитывает того факта, что Россия и ЕС пытаются выстраивать отношения стратегического характера и между собой, что сопровождается *переосмыслением самой Россией своей идентичности*. Кроме продвижения по пути построения четырех общих пространств, скрупулезных переговоров по проекту нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, в 2010 г. на саммите в Ростове-на-Дону был дан старт программе «Партнерство для модернизации», целью которой является содействие модернизации российской экономики через налаживание секторальных диалогов России и ЕС²¹.

²⁰ Zagorsky A. Eastern Partnership from the Russian Perspective // Internationale Politik und Gesellschaft. 2010. № 3. S. 41–61. (library.fes.de/pdf-files/irg/2011-3/05_zagorski.pdf).

²¹ Joint Statement on the Partnership for Modernisation. EU-Russia Summit. 31 May – 01 June 2010. (www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf).

Общая повестка дня – общий формат

В результате анализа повестки дня России и ЕС в рамках «Партнерства для модернизации»²² и содержания переговорного процесса по новому базовому соглашению РФ-ЕС, становится очевидным, что заявленная проблематика и конкретные отраслевые диалоги двустороннего формата²³ тесно коррелируют с содержанием четырех многосторонних тематических платформ «Восточного партнерства» (1. демократия, надлежащее управление и стабильность; 2. экономическая интеграция и конвергенция с политиками ЕС; 3. энергетическая безопасность; 4. межчеловеческие контакты)²⁴. При этом на переговорах России и Евросоюза существует явная необходимость учитывать процессы, развивающиеся на постсоветском пространстве. Так, например, торгово-инвестиционные вопросы экономического раздела нового соглашения обсуждаются в сопряжении с динамикой создания Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии; переход России на еврокоды²⁵ – с гармонизацией российской системы технического регулирования в строительстве с партнерами по СНГ, Таможенному союзу и ЕврАзЭС.

Представляется, что обсуждение проектов любого масштаба, осуществляемых на постсоветском пространстве, *целесообразно проводить на многосторонней платформе*. В русле такой логики уже появляются варианты нового формата отношений России, ЕС и других постсоветских государств:

1. Комитетом «Россия в объединенной Европе» была сформулирована идея создания Пакта Нового Сотрудничества между ЕС, Россией и другими постсоветскими государствами²⁶. По мнению разработчиков, Пакт ознаменовал бы функциональный подход к сотрудничеству в СНГ. Не предполагая обязательного автоматического участия всех государств во всех проектах, он смог бы стать площадкой для встреч экспертов и чиновников из заинтересованных стран по конкретным проектам наиболее важных направлений в сфере экономики, внутренней и внешней безопасности, науки;

2. Институт современного развития (ИНСОР) предлагает руководству ЕС, России и других постсоветских государств согласовать концепцию евразийского экономического партнерства и создания постоянного формата взаимодействия СНГ-Евросоюз с развитыми «механизмами многосторонней координации интеграционных процессов, формирования в перспективе широкой евразийской зоны экономического сотрудничества»²⁷.

На современной стадии площадкой для согласования дальнейшего формата отношений ЕС, России и других постсоветских государств могло бы стать и пространство «Восточного Партнерства» и «Партнерства для модернизации», где через решение конкретных вопросов модернизации и сотрудничества наращивался бы

²² Work plan for activities within the EU-Russia Partnership for Modernisation. 07.12.2010. (www.eeas.europa.eu/russia/docs/eu_russia_workplan_2010_en.pdf).

²³ Взаимодействие в сфере политического диалога и внешней безопасности; сотрудничество в сферах свободы, безопасности и правосудия; отраслевое экономическое взаимодействие; сотрудничество в вопросах культуры, образования, СМИ, спорта и молодежи.

²⁴ Существенным отличием является отсутствие в повестке дня отношений Россия-ЕС вопросов реформы государственного управления и публичной администрации РФ. Принципиальный отказ российских властей вести переговоры о радикальной трансформации нынешней внутриполитической системы, безусловно, может являться тормозом налаживания кооперативного взаимодействия России и ЕС на постсоветском пространстве.

²⁵ Еврокоды – европейские унифицированные строительные нормы и правила, имеющие статус европейских стандартов.

²⁶ Арбатова Н., Арбатов А., Хесин Е. Концепция сотрудничества России и ЕС на постсоветском пространстве. Комитет «Россия в объединенной Европе», М., 2006.

²⁷ Кулик С., Спартак А., Юргенс И. Экономические интересы и задачи России в СНГ. М., 2010. (www.riocenter.ru/files/Intrest_Books_02.pdf).

пласт взаимодействия, способного повысить уровень доверия между партнерами. Не участвуя в программах ВП, Россия остается за бортом регионального измерения политики ЕС в постсоветском регионе. Подключение к ВП позволило бы России согласовать европейское и постсоветское направление своей внешней политики, придать им более отчетливо структурированный и долгосрочный характер.

Привлечение же европейских специалистов (пусть на правах наблюдателей и экспертов) к процессам, развивающимся в рамках СНГ, ЕврАзЭС и Таможенного союза, тем более что участники этих процессов часто апеллируют к европейскому интеграционному опыту и используют его, способствовало бы координации европейской политики по отношению к России и другим постсоветским государствам.

Значимым с практической точки зрения явилась бы *максимально плотная увязка интеграции постсоветских государств между собой с развитием их связей с ЕС*.

Продвижение по такому пути требует политической воли лидеров ЕС и постсоветских государств, включая Россию. Возможно, способствовать появлению этой воли может сотрудничество России и ЕС по Приднестровью, где уже сейчас существует политическое решение о развитии взаимодействия.

Политическое решение на высшем уровне о стратегическом сближении России и ЕС необходимо для развития договорно-правовой базы их отношений, что сделает возможным формулировку общих стратегических целей сотрудничества. Современные условия крайней глобальной турбулентности только стимулируют необходимость постановки общих целей, продвигая, в том числе, диалог культур и религий, крайне важный для постсоветского региона и для возможности дальнейшего формирования трансконтинентальных взаимосвязей.

Институциональный подход в зеркале европейской интеграционной практики

С первой половины 1990-х годов в англоязычной литературе о политической интеграции в Европе, стало активно осваиваться новое предметное поле исследований, границы которого определил вопрос о том, влияет ли интеграционный процесс на институциональную трансформацию национальных государств, участвующих в нем. В поисках ответа на него была предложена концепция европеизации (Europeanization). Рамки понятийного контекста ее употребления очерчены такими терминами, как наднациональность, многоуровневое управление, институционализм, Европейский союз. Очевидно, что система координат, в которой закреплён термин «Europeanization» предельно конкретна и одновременно весьма далека от значений, присущих слову европеизация в русском языке. Наиболее распространённым среди них является осмысление европеизации как социально-культурного заимствования форм, свойственных западноевропейской жизни и обиходу. Поэтому использование термина европеизация для изучения новых черт европейской интеграции оправдано только на фоне обширной англоязычной литературы, посвящённой анализу «системного эффекта» Евросоюза, то есть обратного воздействия наднациональной системы управления, созданной в Европе, на национальные политические структуры государств, учредивших ее и вошедших в нее. Только в соотношении с зарубежной политологической европеистикой термин европеизация может быть рабочим и методологически оправданным при анализе различных форм воздействия интеграционной системы на национальные институты и властные отношения.

1

Динамика развития интеграционного процесса в 1990-е годы (создание Единого внутреннего рынка, Экономического и валютного союза) поставила перед исследователями-европеистами задачу объяснить влияние ЕС на государства-члены, государства-кандидаты и близких соседей, прежде всего тех, которые входят в Европейское экономическое пространство.

Есть разные подходы к определению процесса европеизации. Одной из первых работ, в которой была сделана попытка такого рода, была статья политолога Р. Ладреха (R. Ladrech) в журнале «Journal of Common Market Studies». Он определяет европеизацию как «усиливающийся процесс трансформации форм выработки национальной политики, вследствие и по мере того, как политическое и экономическое развитие Европейского сообщества становятся частью процесса принятия решений на национальном уровне»¹. Более комплексный подход к определению европеизации предложил норвежский исследователь Й.П. Олсен (J.P. Olsen). Он сформулировал пять определений в зависимости от того, что меняется в ходе развития европейской интеграции.

Во-первых, европеизация может выражаться в изменении территориальных границ Европейского союза в результате вхождения в него новых государств-членов². Несмотря на свою кажущуюся конкретность, выраженная в данном опреде-

* Громогласова Елизавета Сергеевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН.

¹ Ladrech R. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France // Journal of Common Market Studies. 1994. Vol. 32, Iss. 1. P. 69.

² Olsen J.P. The Many Faces of Europeanization // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40, Iss. 5. P. 923.

лении точка зрения, вызывает больше вопросов, чем способствует нахождению ответов на них. Одно из основных затруднений, возникающих перед исследователями, связано с выяснением характера взаимосвязи между европеизацией и интеграцией. Иными словами, нет четкости в том, является ли европеизация следствием европейской интеграции, или указанные процессы идентичны. Этот вопрос уже длительный срок находится в центре научного внимания³, однако однозначного ответа на него пока дано не было. Определение европеизации как изменения географических границ Евросоюза безусловно структурирует программу исследовательской работы в направлении «больших» теорий европейской интеграции: межправительственного подхода и неофункционализма с его тезисом о «географическом переливе», предложенным Э. Хаасом для анализа причин вступления Великобритании в Европейское экономическое сообщество⁴.

Между тем Й. Олсен оказывается последовательным в своем отождествлении интеграции и ряда проявлений европеизации, определяя последнюю и как развитие институтов политического управления на наднациональном уровне⁵. Таким образом, углубление европейской интеграции, как и ее расширение, могут рассматриваться как европеизация национального государства. Подобный подход безусловно имеет свои преимущества. Его отличает универсальный характер, попытка систематизировать все явления, которые могут приводить к трансформации национальных институтов, даже не смотря на то, что они уже были тщательно разобраны на предыдущих этапах теоретического осмысления объединительных процессов в Европе с использованием ставшего уже классическим терминологического инструментария. Однако, подобные обобщения не могут не вызвать ряда возражений, как, впрочем, и три последних определения, предложенные Й. Олсеном, которые либо слишком конкретны, либо, напротив, лишены четкости. Так, восприятие европеизации в терминах взаимодействия и взаимовлияния различных уровней власти (наднационального, национального и регионального) в ЕС, фиксирует только одну сферу, где происходит трансформация властных функций и отношений. Это распределение полномочий между центральным правительством и региональными властями. Европеизация, в таком понимании, выражается в выработке нового баланса между единством и разнообразием, центральной координацией и местной автономией. Это процесс адаптации национальных и субнациональных органов власти к новому «европейскому» политическому центру и решениям, принятым в Брюсселе. Кроме того, по классификации Й. Олсена, ставшей весьма популярной, европеизация проявляется в экспорте подходов к межгосударственному сотрудничеству, выработанных в Евросоюзе, за его пределы. В этой связи можно указать на рост влияния ЕС в отраслевых международных организациях.

Несмотря на то, что приведенная классификация дает представление о феномене европеизации и направлениях его изучения, очевидно, что ей не хватает опоры на системный подход. Он необходим не только для операционализации определений, но и в поиске ответа на фундаментальный вопрос о том, тождественны ли друг другу процессы интеграции и европеизации. Системный подход позволяет распознать их природу и диалектику. В заданном им ракурсе становится ясно, что интеграция и европеизация – это один и тот же процесс системной трансформации государства. Внутри формальных рамок Евросоюза он принимает форму европеизации, а на границах ЕС (политика расширения, подготовка к членству государств-

³ *Radaelli C.M.* Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change // *European Integration online Papers (EIoP)*. 2000. Vol. 4, No 8. (eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm).

⁴ *Haas E.B.* The Uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957. Stanford, 1958. P. 313-318.

⁵ *Olsen J.P.* Op.cit. P. 923

кандидатов и потенциальных кандидатов) и в регионе ближайшего соседства он выливается в новые, отличные от членства, формы европейской интеграции. Членство в ЕС безусловно определяет характер трансформации, которой подвергаются институты национального государства в ходе исполнения принятых на себя обязательств и участия в работе наднациональных институтов.

Осмысляя диалектику системной трансформации государств-членов ЕС некоторые авторы предложили определения европеизации, фиксирующие одновременно «восходящую» (от государств-членов к наднациональному уровню) и «нисходящую» (от Брюсселя к национальным и региональным столицам) динамику этого процесса⁶. Возникновение и популярность подобных определений обусловлены тем, что они позволяют сосредоточить внимание на механизмах влияния Евросоюза на распределение властных полномочий внутри государств-членов. Государства-члены в процессе выработки наднациональных решений, направленных на регулирование различных сфер Единого внутреннего рынка, на стадии неформального взаимодействия с Еврокомиссией предлагают такие проекты будущих регламентов и директив, которые наиболее соответствуют их национальной практике. Если эти предложения берутся на вооружение Еврокомиссией и проходят без значительных изменений все стадии соответствующих законодательных процедур, принятых в ЕС, то отдельная национальная модель регулирования утверждается в качестве общего шаблона организации регуляторной политики во всех государствах-членах ЕС. Ее авторам гораздо проще приспособиться к наднациональной вариации на родную национальную тему, нежели тратить дополнительные ресурсы на адаптацию к чуждым их национальной специфике решениям, на разработку которых они в недостаточной мере смогли повлиять⁷.

Между тем, классическим стало определение итальянского исследователя К.М. Радаелли (C.M. Radaelli), согласно которому европеизация – это процесс а) создания, б) распространения, в) институционализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей, верований и норм, которые сначала определяются и согласуются в ходе политического процесса на уровне ЕС, а затем инкорпорируются в национальный политический процесс⁸. К.М. Радаелли предлагает рассматривать европеизацию как следствие европейской интеграции, то есть как процесс, который стартовал после достижения некоей «критической точки» в политическом объединении Европы. После вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г. обратное влияние наднациональной системы управления на национальные государства перестало быть отраслевым и программируемым, а стало масштабным и неоднозначным.

Таким образом, налицо конкуренция между множеством подходов к определению европеизации. Она говорит о том, что данный процесс изучен далеко не во всех своих проявлениях. На фоне многочисленных попыток их классификации наиболее убедительным и многообещающим выглядит системный анализ. Системный подход – это естественная основа, на которой может быть развита концепция европеизации. Его преимущества становятся все более весомыми и заметными с начала 2000-х годов, когда в терминах европеизации исследователи начали анализировать процессы институциональной перестройки в государствах, готовившихся к вступлению в ЕС, а также в потенциальных кандидатах на членство в этом объединении. Концепция европеизации задает определенный угол зрения на Европейский союз,

⁶ Wallace H. The Policy Process: A Moving Pendulum // Policy-Making in the European Union, 4th edition. Oxford, 2000. P. 39–64.

⁷ Börzel T.A., Risse T. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change // European Integration online Papers (EIoP). 2000. Vol. 4, No 15. (eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm).

⁸ Radaelli C.M. The Europeanization of Public Policy // The Politics of Europeanization. Oxford, 2003. P. 30.

который акцентирует внимание на его уникальных системных характеристиках, таких как наднациональность. Институциональные нововведения в государствах, не входящих в ЕС, но очевидно подверженных влиянию наднациональной системы управления с центром в Брюсселе, могут быть успешно проанализированы с опорой на системный подход, допускающий изначальную асимметрию двусторонних отношений Евросоюза с государствами-соседами.

2

Влияние наднациональной системы управления на государства-члены ЕС проявляется на разных уровнях. Во-первых, европеизация затрагивает национальные институты, отношения между ними, процедуры их работы. Подробно было изучено влияние европейской интеграции на национальные парламенты⁹. Общим выводом стало заключение, что европейская интеграция снижает роль законодательной и, наоборот, усиливает исполнительную власть. Впрочем, эти выводы отчасти утратили свою остроту и злободневность. Лиссабонский договор 2007 г. закрепил за национальными парламентами контрольные полномочия над соблюдением принципа субсидиарности. Таким образом, потеря национальными парламентами надзорных функций за «европейской» повесткой дня своих правительств, была восполнена за счет их включения в наднациональный политический процесс. Соответственно, в данном случае возмещение издержек и институциональных дисбалансов, произошедших вследствие реализации интеграционного проекта, произошло на том уровне, который вызвал дисбаланс, то есть на коммунитарном. Этот пример свидетельствует о том, что автономия национального уровня власти в объединенной Европе сужается, по крайней мере, в сфере институционального строительства и поддержания эффективности представительных институтов.

Но не только национальные парламенты подвергаются функциональной трансформации под воздействием интеграции, другая составляющая национальных политических структур, на которую она влияет, – это государственные администрации, обеспечивающие работу правительств и иных исполнительных органов. Ряд исследователей, учитывая не только нисходящую (от Брюсселя к национальным столицам), но и восходящую динамику процесса европеизации, отмечали, что «евробюрократия» создана по образу и подобию французской¹⁰ и отчасти немецкой. Множество работ посвящено поиску ответа на вопрос, существует ли обратное влияние, то есть происходит ли европеизация национальных госслужб по брюссельскому образцу¹¹. Развитие Европейских сообществ привело к тому, что число сфер, в которых у национальных администраций сохранялись исключительные полномочия по исполнению политики, резко сократилось. Национальные администрации плотно вовлечены в большинство фаз наднационального процесса выработки решений (через рабочие группы Еврокомиссии, Комитет постоянных представителей при Совете). Очевидно, что существует взаимозависимость между администрациями национального и наднационального уровней. На основе ее изучения немецкие исследователи В. Вессельс (W. Wessels) и Д. Ромеч (D. Rometsch) развили тезис о слиянии¹², согласно которому национальные административные элиты оформили наднациональ-

⁹ Goetz K.H., Meyer-Sahling J.-H. The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives // *Living Reviews in European Governance*. 2008. Vol. 3, Iss. 2. (www.livingreviews.org/lreg-2008).

¹⁰ Siedentop L. *Democracy in Europe*. N.Y. 2001. P. 71–75.

¹¹ Page E.C., Wouters L. The Europeanization of National Bureaucracies? // *Bureaucracy in the Modern State*. Cheltenham, 1995. P. 185–193.

¹² Rometsch D., Wessels W. *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester, 1996. P. 328–366.

ную систему управления, чтобы расширить свои исполнительные и приобрести законодательные полномочия вне контроля национальных парламентов.

К национальным макроструктурам следует также отнести структуры представительства различных интересов (общественных и частных). Так, проблематику европеизации национальных партийных систем изучают сравнительно недавно. Вообще, до 1990-х годов концепция европеизации не использовалась для изучения политических партий. Как правило, в новейших работах в качестве признаков институциональной адаптации к процессу европейской интеграции отмечается членство национальных партий в транснациональных партийных федерациях. До недавнего времени имевшиеся данные подтверждали широко распространенный тезис о том, что на национальные партийные системы (партийно-правительственные отношения, формы межпартийной конкуренции) слабо влияет наднациональный политический процесс¹³. Ситуация в этой сфере стала меняться только с 2000-х годов. В настоящий момент на повестке дня европейской интеграции стоит вопрос о реформе сложившихся в Европе моделей государств «всеобщего благосостояния», включая системы здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования. Хотя эти реформы государства-члены ЕС проводят самостоятельно, но они координируют свои действия на коммунитарном уровне, а наднациональные институты играют важную роль в формулировании общей повестки дня. Вследствие этого неизбежно и профсоюзы, и партии социалистической направленности будут все активнее вовлекаться в «европейский» политический процесс. Возможно, это приведет к обострению межпартийной конкуренции именно на европейском уровне. Как бы то ни было, выборы в Европейский парламент 2009 г. подтвердили общий диагноз: избиратели голосуют, руководствуясь своими национальными политическими предпочтениями. Они не выбирают между той или иной программой общеевропейских партийных федераций, что говорит об отсутствии у населения государств-членов ЕС как общего представления о растущей значимости политического процесса на уровне ЕС, так и сформированной позиции по тому или иному вопросу общеевропейского значения. Тем не менее, межпартийная конкуренция на наднациональном уровне пусть и очень медленно, но обостряется и начинает обращать на себя внимание ведущих СМИ.

Гораздо более значительным изменениям подверглись национальные системы представительства групп интересов в результате европейской интеграции. Вообще, такой контраст между ограниченной европеизацией национальных партийных систем и более обширной и глубокой европеизацией (примеры по всему ЕС, включая новые страны) национальных систем представительства различных групп интересов требует объяснения. В основе неравномерного влияния европейской интеграции на национальные партийные системы и структуры представительства групп интересов лежат исторические причины. Процесс европейской интеграции долгое время (до середины 1980-х годов) носил, скорее, отраслевой характер и развивался в атмосфере так называемого разрешительного консенсуса, выражавшегося в устойчиво позитивном отношении населения государств-членов Европейских сообществ к интеграционному проекту. Отраслевая интеграция затрагивала, прежде всего, не широкие общественные, а более узкие интересы хозяйствующих субъектов, активно действовавших в тех отраслях, где властные полномочия были переданы на наднациональный уровень. Коммунитарный уровень стал для интересов хозяйствующих субъектов легко осваиваемым этажом представительства, нередко даже более важным для крупных игроков, чем национальная властная вертикаль, которую мощные компании просто переросли. Несколько запоздалое вовлечение в интеграционное управление общественных групп интересов, связанное с расширением политической

¹³ Hix S. Viewpoint: A truly European vote? // BBC News Europe. 05.05.2009. (news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8025749.stm).

повестки дня наднациональных институтов с 1990-х годов, привело к несбалансированной системе представительства на коммунитарном уровне с явным перевесом в пользу групп интересов бизнеса. Европеизация системы представительства групп общественных интересов шла медленнее. Что касается партий, то разрешительный консенсус также долгое время оставлял в тени их внимания «европейские дела». Более того, в этой связи следует отметить специфику партий левого крыла. Крепкие связи социалистических партий с профсоюзами, которые стали одним из важных элементов в трипартистских структурах государств «всеобщего благосостояния», надолго связали и тех, и других – все левое крыло общественной жизни – в теперь уже узких национальных рамках.

3

Методологический инструментарий, выработанный в зарубежной политологии для исследования феномена Европеизации, определил специфику полученных результатов. Им зачастую присущ мозаичный и схоластический характер. Это касается в первую очередь тезиса о «несоответствии» (*misfit*)¹⁴, выдвинутого немецкими обществоведами Т. Бёрцель и Т. Риссе. Подразумевается, что чем меньше совместимость между «европейским» и национальными процессами, политикой и институтами – тем сильнее адаптационное давление со стороны ЕС на национальные системы. «Несоответствие» – это только исходное условие Европеизации. Ляжет ли оно в основу существенных изменений на национальном уровне, зависит от ряда факторов институциональной природы. В целом, объяснительная модель институционализма, основанная на тезисе о несоответствии, выглядит чрезвычайно схоластичной, детерминистской. Между тем тезис о несоответствии (как институциональном, так и идейно-ценностном) между коммунитарной политикой и сложившимися национальными практиками, не применим для анализа всей палитры отношений между уровнями власти в ЕС. Политическое управление в Евросоюзе – это многогранный феномен. Далеко не во всех сферах политики у Евросоюза достаточно полномочий для принятия общеобязательных решений. Популярность инструментария, выработанного на основе нового институционализма, обусловила наличие существенных пробелов в исследовании институциональной трансформации государства в условиях членства в ЕС. Из поля зрения выпадает «горизонтальная» динамика развития взаимосвязей между национальными правительствами, регионами, политическими партиями и группами интересов.

Тем не менее, объяснительные модели нового институционализма зарекомендовали себя с лучшей стороны при проведении масштабных межстрановых сравнительных исследований с акцентом на какой-либо определенный тематический сектор (природоохранная, региональная политика). На их основе можно сделать ряд общих выводов о формах и векторах Европеизации государств-членов ЕС. Во-первых, влияние ЕС (в тех сферах, где у Союза имеется достаточно полномочий для принятия общеобязательных решений) не приводит к сближению национальных институциональных моделей, а, наоборот, усиливает неоднородность, дифференциацию между государствами-членами. Во-вторых, подобная неоднородность повышает спрос на так называемые новые методы управления, которые в большинстве своем не основываются на санкциях. «Мягкое законодательство» в ЕС в ряде случаев может быть эффективнее, чем традиционное право. В-третьих, имеющиеся данные пока не позволяют говорить о становлении общей для объединенной Европы модели социально-экономического развития.

¹⁴ Börzel T.A., Risse T. Op.cit.

Подходы ФРГ к сотрудничеству с Россией в сфере безопасности**

Внешняя политика ФРГ характеризуется вовлеченностью в различные международные структуры, такие как ЕС, НАТО, ООН, ОБСЕ (принцип «never alone»¹), и «инклюзивным» характером. Последнее означает, что Германия привлекает своих партнеров к работе в международных организациях, в которые она входит, или, если ее партнеры уже являются членами этих организаций, активно взаимодействует с ними в их рамках.

Поэтому анализ подхода ФРГ к сотрудничеству с Россией в сфере безопасности возможен лишь через призму взаимодействия двух стран в международных организациях. Этот анализ представляется интересным, поскольку он проливает свет не только на отношения двух стран, но и на роль России в международных организациях. Положение России на мировой арене зависит от множества факторов, не последними из которых представляются нам отношения с Германией.

Never alone: внешняя политика ФРГ во второй половине XX века

До объединения Германии в 1990 г. особое внимание ФРГ к международным организациям объяснялось тем, что это было единственной возможностью для нее участвовать в международной политике. Участие Западной Германии в европейской интеграции и в НАТО обеспечивало ее прочную привязку к сообществу западных демократий. Такая институционализация и мультилатерализация немецкой внешней политики была нужна также ее партнерам: одной из функций НАТО с самого начала был «надзор» за ФРГ.

После объединения Германия продолжала считать участие в многосторонних организациях основой своей внешней политики, но «мультилатерализм стал более инструментальным»². Участие в международных организациях стало инструментом для повышения немецкого авторитета и влияния в международных делах. Наравне с этим Германия продолжила использовать свою экономическую мощь как средство достижения политических целей. Последнее правомерно также для политики ФРГ в отношении международных организаций.

Германия традиционно является инициатором важных импульсов и инициатив. ФРГ активно выступает за реформы ООН, МВФ, ВТО, НАТО, развитие ОВПБ ЕС, а также реформирование и активизацию форумов «восьмерки» и «двадцатки». Институционализация международных отношений и повышение роли международного права – необходимые, по мнению всех политических сил Германии, условия для адекватного парирования разнообразных угроз международной безопасности на современном этапе. Следует отметить, что Германия одно из немногих государств, которое не боится потерять значительную часть своего суверенитета в сфере безопасности.

Сравнение отношений России с другими странами евро-атлантического региона через призму диверсификации внешней политики ЕС, показывает, что ФРГ оказывает большее влияние на развитие политики ЕС и НАТО по отношению к России, нежели другие европейские страны. Дело в том, что восточная политика Европейских сообществ вплоть до объединения Германии воспринималась государствами-членами Сообществ как дело ФРГ. Во многом такое отношение к роли Германии сохраняется и сегодня, а

* Басов Федор Алексеевич – младший научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН.

** Статья подготовлена в рамках гранта Президента РФ № МК-2327.2009.6.

¹ Германия осуществляет свою внешнюю политику в послевоенный период в соответствии с двумя принципами: первый «never again», который олицетворяет разрыв с нацистским прошлым; второй «never alone», подчеркивающий вовлечение в сообщество западных демократий.

² Baumann R. Multilateralismus: Die Wandlung eines vermeintlichen Kontinuitätselements der deutschen Außenpolitik // Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. Hrsg. Jäger T., Höse A., Oppermann K. Wiesbaden, 2007. S. 449.

сама Германия выступает нередко как посредник между Россией, ЕС и НАТО. Другая причина – ключевая роль, которую Германия, как локомотив европейской интеграции, крупнейшая экономика ЕС и как крупнейшая по численности населения страна, играет в ЕС.

Германия заинтересована в развитии сотрудничества с Россией в сфере внешней безопасности по нескольким причинам. Во-первых, энергетические и экономические связи с Россией желательно было бы подкрепить, по мнению немецких политиков, политическим сотрудничеством, поскольку так можно будет повлиять на внутреннее развитие России. Во-вторых, по геоэкономическим причинам ФРГ желательно разрешение многих замороженных конфликтов. Например, Германии экономически необходимо проложить новые трубопроводы и другие транспортные магистрали на территории Южного Кавказа. Но без России разрешение этого, впрочем, как и большинства других конфликтов на постсоветском пространстве невозможно. В-третьих, Германия стремится к увеличению европейской компоненты в НАТО, чтобы она перестала быть лишь инструментом внешней политики США. В этом случае Россия в определенной мере может выступать как противовес США.

Политическое руководство Германии и немецкое экспертное сообщество видят сотрудничество с Россией в сфере международной безопасности традиционно через призму существующих международных организаций. Основными институтами представляются НАТО и ЕС, а также ООН³. Министр иностранных дел Германии Г. Вестервелле высказывается за трехстороннее сотрудничество ЕС, НАТО и России в деле международной безопасности⁴. О необходимости политического сотрудничества ЕС и России (в том числе в сфере безопасности) представители высшего руководства Германии заявляли на всех последних Мюнхенских конференциях по безопасности⁵.

Следует отметить, что угрозы безопасности в постбиполярном мире усложнились. «Для успешной защиты от этих (*постбиполярных* – Ф.Б.) угроз ЕС хочет использовать множество инструментов из различных областей политики и поддерживать безопасность, особенно его соседей, а также в более удаленных регионах. Кооперация с США, Россией и другими стратегическими партнерами (Японией, Китаем, Индией и Канадой), как и с Организацией Объединенных Наций и другими международными организациями будет условием этого»⁶.

Сотрудничество России и Германии в контексте ЕС

НАТО выходит за свою традиционную зону ответственности, связанную с территорией стран-участниц, то есть усиливается в своей «третьей фазе»⁷. «Роль трансатлантических связей все время снижается. Для США все большее значение приобретает кооперация с Израилем, Австралией и Великобританией (*без внимания к ней как участнице ЕС* – Ф.Б.)»⁸, считает политолог М. Штаак. Этому же мнению придерживается ряд российских экспертов. К. Вяткин указывает на то, что вследствие появления новых профильных платформ трансатлантических связей, «НАТО все больше утрачивает значе-

³ В силу ограниченности объема взаимодействие двух стран в рамках ООН и ОБСЕ в статье не рассматриваются.

⁴ Например, заявление Вестервелле во время визита в Немецкий совет по внешней политике (ДГАП) 21 октября 2010 г.

⁵ Например, *Westerwelle G. Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz. München. 06.02.2010* (www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100206-bm-muenchen.html).

⁶ *Algieri F. Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im europäischen Kontext: Zur Parallelität von Kontinuität und Wandel // Deutsche Außenpolitik... S. 111.*

⁷ НАТО находилась в «первой фазе» в период холодной войны. Тогда основной задачей альянса была оборона территории стран-участниц. После окончания холодной войны НАТО прошла «вторую фазу», характеризовавшуюся расширением альянса на страны Центральной Европы. «Третья фаза» означает выход НАТО за традиционную зону ответственности – за территорию самого союза.

⁸ *Staack M. Deutsche Interessen und Raketenabwehr // Sicherheit und Freiheit. 2008. (26. Jg.), Nr. 1. S. 30-37.*

ние центрального институционального элемента трансатлантических отношений»⁹. Об изменениях свидетельствует и то, что в 2010 г. Б. Обама отказался участвовать в неформальном саммите США – ЕС. В этих условиях открываются новые перспективы для сотрудничества России и ЕС в сфере безопасности в европейском регионе и на Южном Кавказе.

Важнейшим инструментом для сотрудничества ЕС с третьими странами в сфере внешней безопасности будут Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) и Общая политика безопасности и обороны (ОПБО). Эксперт М. Кайм рассматривает ОПБО как средство эмансипации стран ЕС от НАТО и США. «Она (ОПБО – Ф.Б.) должна уменьшить зависимость Европы от США в сфере политики безопасности и предоставить Европейскому союзу в распоряжение автономные военные возможности для проведения малых операций по предотвращению кризисов»¹⁰. Однако есть и обратная точка зрения: развитие ОВПБ и ОПБО не приводит к противопоставлению ЕС НАТО, а лишь способствует усилению европейской составляющей в НАТО. Хотя в этом случае речь все же идет о становлении Европейского Союза как одного из самостоятельных центров силы в многополярном мире. Этой точки зрения придерживается патриарх немецкой внешней политики Э. Бар: «Германия должна сконцентрировать все усилия на том, чтобы Европа стала пятым полюсом многополярного мира»¹¹.

Рассмотрим несколько примеров сотрудничества России и ЕС в вопросах безопасности и роль Германии.

Желание Германии усилить мультилатералистский подход ярко прослеживается в вопросе ОМУ: Германия поддерживает сотрудничество ЕС и России в формате ЕЗ + 3¹² в вопросе *Иранской ядерной программы*. Важность такого формата подчеркивают внешнеполитические спикеры обеих народных партий¹³ ФРГ, Э. фон Кледен (ХДС) и Г. Эрлер (СДПГ)¹⁴. В Берлине рассчитывают, что в результате такого взаимодействия повысится не только роль ЕС, но и роль самой Германии на мировой арене¹⁵. На наш взгляд, в мультилатералистском подходе по вопросу ОМУ Германии и ЕС сможет скорее опереться на Россию, чем на США, поскольку именно Россия имеет больше рычагов воздействия на Иран, чем другие акторы.

Сотрудничество в Иране сможет стать примером для расширения сотрудничества в других регионах. В последнее время наблюдается активизация ЕС в деле восстановления *Афганистана*¹⁶, как отмечает внешнеполитический спикер партии Зеленых Ю. Триттин. В этом вопросе, на наш взгляд, есть перспективы для сотрудничества не только НАТО с Россией, но и ЕС с РФ, поскольку Россия не менее чем участники ИСАФ заинтересована в этом.

Другим направлением может стать сотрудничество России и ЕС на *Ближнем Востоке*, например, в Ираке. По мнению немецкого эксперта Т. Егера, ЕС следует активнее участвовать в восстановлении Ирака, поскольку это будет способствовать усилению позиции ЕС на Ближнем Востоке, развитию ОВПБ и противодействию возможным односторонним решениям со стороны США¹⁷.

⁹ Вяткин К. Германия и США в контексте евро-атлантических отношений // Германия. Вызовы XXI века. М., 2009. С. 282.

¹⁰ Kaim M. Die deutsche NATO-Politik // Deutsche Außenpolitik... S. 93.

¹¹ Bahr E. Europas strategische Interessen // Internationale Politik. 2007. Nr. 4. S. 86.

¹² «ЕЗ» – это Великобритания, Франция и Германия, а «3» – Россия, США и Китай.

¹³ «Народными партиями» (Volkspartei) в Германии принято обозначать две крупнейшие партии: Социал-демократическую партию Германии (СДПГ) и Христианско-демократический союз (ХДС), хотя порой к народным партиям причисляют Христианско-социальный союз (ХСС), который является региональной партией и на федеральном уровне выступает как партнер ХДС (Союз ХДС/ХСС).

¹⁴ Auswärtstaktik // Internationale Politik. № S. 77-78.

¹⁵ Thränert O. Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungspolitik // Deutsche Außenpolitik... S. 211.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Jäger T., Szukala A. Außenpolitische Strategie und ökonomische Interessen Deutschlands nach dem Irak-Krieg 2003. // Europa nach dem Irak-Krieg. Hrsg. Staack M., Voigt R. Baden-Baden, 2004. S. 231–255.

Летом 2010 г. Д. Медведев и А. Меркель заключили меморандум, ставший известным как *Мезебергская инициатива*. Целью Мезебергской инициативы, к которой позднее присоединилась Польша, было создание Комитета Россия-ЕС. Мезебергскую инициативу можно обозначить проектом построения «общего пространства внешней безопасности России и ЕС». Таким образом, ее цели схожи с закрепленными в одной из дорожных карт 2005 г.

Меркель предложила использовать новый механизм для разрешения замороженного конфликта в Приднестровье. На сайте Немецкой волны было высказано мнение, что «в обмен» на вывод российских войск (*из Приднестровья* – Ф.Б.) может быть введен безвизовый режим между ЕС и Россией»¹⁸. Успешное урегулирование приднестровского конфликта могло бы стать залогом успеха всей Мезебергской инициативы и открыть новый формат сотрудничества России и Европейского Союза. Как считает профессор Геттингенского университета П. Шульце, «если будет решена проблема Приднестровья, как того требуют Россия и Германия, обозначится прорыв и в деле достижения согласия по вопросу общих обязательств в отношении стран запада СНГ, то есть Белоруссии, Украины и Закавказья»¹⁹.

Сейчас Мезебергской инициативе уделяется недостаточно внимания, хотя ее реализация кажется более вероятной в сравнении с ДЕБ²⁰, поскольку она не столь перегружена. Но в то же время, как и инициатива Медведева, Мезебергская инициатива недостаточно детализирована, поэтому вопрос формата предложенного Совета (Комитета) Россия - ЕС остается открытым.

Другая область сотрудничества между Германией и Россией, для которого ЕС может стать удобной платформой, – *энергетическая безопасность*. Хотя следует отметить, что здесь нет консенсуса среди германских экспертов. Новая стратегическая концепция НАТО 2010 года отражает претензии Североатлантического альянса на обеспечение энергетической безопасности, и это воспринимается некоторыми немецкими политиками и политологами одобрительно. Но часть экспертного сообщества Германии высказывается против. Л. Рюль пишет: «Энергетической безопасности НАТО служить не может»²¹, поскольку сфера энергетической безопасности должна быть вне границ существующих союзов и не должна ограничиваться подходом военной безопасности. Участие США или НАТО, уверен эксперт, было бы деструктивным фактором, поскольку ЕС должен решать этот вопрос сугубо прагматически со своими партнерами в энергетической области (страны-экспортеры, страны-транзитеры).

С 2003 г. существует концепция четырех «общих пространств России и ЕС», известных как Санкт-Петербургская инициатива. В 2005 г. были одобрены «дорожные карты» по их реализации и работа в этом направлении продолжается до сих пор. Четыре «общих пространства России и ЕС» рассматривают те же аспекты, которые будут регулироваться новым базовым соглашением между Россией и Евросоюзом. Правительство Германии отмечает, что создание «четырех общих пространств» с Россией автономно и не противоречит другим инициативам и программам Европейского Союза по отношению к «третьим странам»²². Складывается впечатление, что реализация Петербургской инициативы так и не стала для немецкой политики одной из важнейших задач на россий-

¹⁸ Пресса: Агрессивность России мешала международному сотрудничеству // Deutsche Welle. 16.07.2010. (www.dw-world.de/dw/article/0,,5808697,00.html?maca=rus-rss-ru-all-1126-rdf).

¹⁹ Петер Шульце: «Существует потребность в том, чтобы переопределить стандарты и функции государства». 02.09.10. (2010.gpf-yaroslavl.ru/viewpoint/Peter-SHul-ce-Cuschestvuet-potrebnost-v-tom-chtoby-pereopredelit-standarty-i-funkcii-gosudarstva).

²⁰ Уткин С. Россия и Европейский Союз в меняющейся архитектуре безопасности: перспективы взаимодействия. М., 2010. С. 72–76.

²¹ Rühl L. Die Rolle Russlands als Faktor des transatlantischen Beziehungsgefüges // Berichte und Studien 89. Die Außenpolitik der USA. München, 2009. S. 228.

²² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Nolte, Dr. Friedbert Pflüger, Erich G. Fritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Deutscher Bundestag. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/4613. 03.01.2005.

ском направлении. ФРГ приветствует создание «общего пространства внешней безопасности России и ЕС». Однако оно может быть создано только «в пакете» с тремя другими «общими пространствами». Для реанимации этой идеи важна проблематика ВТО и безвизового режима. Само же сотрудничество ЕС и России в сфере внешней безопасности является вполне осуществимым, так как требует лишь простых общих институтов.

Сотрудничество России и Германии в рамках НАТО

По мнению подавляющего большинства немецких политиков и экспертов, на современном этапе именно НАТО предоставляет самый перспективный формат для сотрудничества ФРГ и большинства других стран ЕС с Россией в сфере безопасности²³. Значительная часть немецких политиков и экспертов надеется на возможность вступления России в НАТО. Это поможет, по их мнению, вывести Россию из изоляции и повысит доверие между Россией и странами-членами НАТО и ЕС²⁴. Германия видит НАТО вместе с ОБСЕ консолидирующими институтами германо-российских отношений.

Такой подход сложился совсем недавно. В 2009 г. министр иностранных дел Германии Й. Фишер высказывался за прием России в НАТО²⁵. Это стало таким же переломом в мышлении, как и послевоенное сближение между ФРГ и Францией. Бывший директор Фонда науки и политики (Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) К. Бертрам считает, что «приглашение России вступить в НАТО дало бы альянсу шанс стать структурой безопасности, охватывающей Америку, Европу и Россию»²⁶. О резкой смене свидетельствует также пересмотр мнений отдельных экспертов. Ф. Рюе в середине 1990-х годов, когда он был министром обороны Германии, заявлял, что «НАТО не должна позволить себе считаться с российскими протестами по поводу расширения альянса на восток и изнурять себя тактикой провололочек»²⁷. Сейчас он активный сторонником идеи приема России в НАТО²⁸ и отстаивает эту точку зрения в экспертной «Евроатлантической инициативе в области безопасности» (EASI).

Однако для того, чтобы лучше проиллюстрировать попытки Германии включить Россию в сотрудничество на базе НАТО, следует проанализировать отношения последних лет между Германией и НАТО.

В Германии решение США о размещении элементов национальной ПРО в Польше и Чехии было воспринято с некоторой долей недовольства²⁹ из-за того, что это решение не было результатом коллективного решения США и стран ЕС или в рамках НАТО. Этот факт демонстрирует не только недовольство Германии по отношению к американскому унитаризму, но и позволяет говорить о некотором кризисе доверия внутри НАТО³⁰. Позицию руководства Чехии и Польши критиковали в ФРГ также за то, что она не имеет достаточную поддержку со стороны населения и подрывает авторитет ЕС как актора, способного активно позиционировать себя на международной арене. Важным фактором, обусловившим негативную реакцию Берлина по вопросу американской ПРО, является нежелание портить отношения с Россией. В ФРГ высказывалась

²³ Такого мнения, например, придерживается научный сотрудник Центра им. Бертольда Байтца ДГАП Доктор Ш. Майстер. В личной беседе с Ш. Майстером. 08.02.2010, г. Берлин.

²⁴ В личной беседе с М. Зигом. 22.02.2010, г. Берлин.

²⁵ Например, Найти место России в Европе // Война и мир. 13.01.2009. (www.warandpeace.ru/ru/exclusive/view/31491/).

²⁶ NATO braucht Russland // Die Zeit. 16.07.2010. (www.zeit.de/politik/ausland/2010-07/russland-nato).

²⁷ Kornelius Stefan. Scharfe Antwort Rühes auf Moskaus drohende Töne // Süddeutsche Zeitung. 02.05.1995.

²⁸ Бывший министр обороны Германии предложил принять Россию в НАТО // Lenta.ru. 08.03.2010. (lenta.ru/news/2010/03/08/ruehe/).

²⁹ Четыре из пяти фракций бундестага (СДПГ, СвДП, Зеленые и Левые) высказывались против размещения объектов американской ПРО на территории Чехии и Польши, а Союз ХДС/ХСС не выступал против, но и не поддерживал явно это решение (Krause J. Op.cit.).

³⁰ Например, Bailes A. Putins Poker ... S. 100.

точка зрения, согласно которой размещение США третьего позиционного района ПРО вызовет ответную реакцию Москвы и Пекина, и, тем самым, стимулирует гонку вооружений³¹. В Германии считали, что вместо размещения третьего позиционного района ПРО в Европе нужно усиливать контроль за нераспространением атомного оружия³².

Разумеется, еще до прихода Обамы с его планами интеграции европейских союзников в развитие ПРО некоторые немецкие эксперты поддерживали решение администрации Дж. Буша-мл. разместить объекты своей национальной ПРО в Польше и Чехии. Например, Й. Краузе критиковал противников размещения американской ПРО в ЦВЕ, так как их позиция «позволит вбить российский клин в атлантический союз»³³. Эксперт DGAP С. Зиньен считала, что размещении элементов американской ПРО в ЦВЕ имеет большое значение. Помимо возможных угроз со стороны Ирана и Северной Кореи, Зиньен указывала на возможность «неавторизованных стартов ракет России и Китая»³⁴. В вышеприведенной позиции налицо отсутствие логики интеграции в отношении России, что для политического класса и экспертного сообщества Германии явление редкое.

Ситуация начала меняться в 2009 г. Германское экспертное и политическое сообщество заговорило о необходимости сближения с НАТО. Так, осенью 2009 г. фон Кледен указывает на важность гармонизации отношений НАТО и ЕС³⁵. Весной 2009 г. тогдашний министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер заявил, что НАТО «должна развивать тесное сотрудничество с ООН»³⁶. Изменения настроений были продиктованы осознанием опасности сложившейся ситуации. Бар полагал, что не считающаяся ни с ООН, ни с ЕС НАТО опасна. Эти тенденции он называет «глобализацией НАТО»³⁷. Более резкую позицию высказывал руководитель московского представительства Фонда Розы Люксембург П. Линке: «Уже начавшаяся «глобализация НАТО» рано или поздно приведет к военному столкновению Германии и России вне Европы»³⁸.

Поворот в позиции Германии произошел после смены власти в Белом доме. Президент США Б. Обама изменил подход к создаваемой ПРО. ЕвроПРО приобрела статус ПРО НАТО. Поэтому проект поддержали европейские союзники, в том числе и Германия. На протяжении 2010 г. Германия активно продвигала идею интеграции американских планов развития ПРО в рамках НАТО и присоединения к этому процессу России. Об этом руководством Германии много говорилось, например, 11 ноября 2010 г. эта мысль была высказана министром иностранных дел Вестервелле³⁹. Этот вопрос также обсуждался на саммите НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 г. Участие российского президента в проведенном в его рамках саммите НАТО – Россия приветствовалось немецкой стороной. ФРГ поддерживает сотрудничество с Россией по ЕвроПРО⁴⁰.

Несмотря на то, что «старую Европу» в евро-атлантических отношениях многое, как было показано выше, не устраивает, заинтересованность в формате НАТО – Россия со стороны европейских стран и особенно Германии объясняется многими причинами.

Во-первых, НАТО является для ФРГ основой ее политики внешней безопасности и основным ориентиром. Германия удовлетворена как своим положением в НАТО, так и

³¹ Müller H. Allein gegen den Rest der Welt // Internationale Politik. 2007. № 5. S. 86–88.

³² Staack M. Deutsche Interessen und Raketenabwehr // Sicherheit und Freiheit. 2008. 26. Jg. №1. S. 37.

³³ Krause J. Op.cit.

³⁴ Sinjen S. Raketenabwehr für die NATO. Warum die Europäer Obama ermuntern sollten, Bushs Weg zu Ende zu gehen // Berichte und Studien 89. Die Außenpolitik der USA. München, 2009. S. 179.

³⁵ Auswärtstaktik ... S. 86.

³⁶ Steinmeier F.-W. NATO neu denken – gemeinsam für Sicherheit. 03.04.2009 (www.spd.de).

³⁷ Bahr E. Op.cit. S. 86–93.

³⁸ Линке П. Рапалло XXI. Германия, Россия и будущее глобальной архитектуры безопасности. 11.07.2006. (www.rosalux.ru/main/modules/articles/article.php?id=8)

³⁹ Rede von Außenminister Westerwelle im Deutschen Bundestag zum Strategischen Konzept der NATO, 11. November 2010 (www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101111-BM-BT-Nato-Rede.html).

⁴⁰ Richter W., Tettweiler F. Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation // SWP-Aktuell. Dezember 2010. S. 8.

позициями НАТО в Европе и в мире. Следует отметить, что суверенитет ФРГ получила в день вступления в НАТО. Воссоединение Германии – это пример успешного партнерства НАТО и СССР/России. Необходимо отметить, что НАТО была, есть и в обозримом будущем останется основой немецкой политики безопасности и обороны, поэтому Германия заинтересована в вовлечение России в устоявшиеся рамки взаимодействия.

Во-вторых, НАТО предоставляет Германии участвовать в тех вопросах, которые являются предметом двусторонних отношений США и России.

В-третьих, именно формат отношений НАТО – Россия может быть полноценной основой участия России в операции в Афганистане, в чем Германия очень заинтересована.

В-четвертых, играет немаловажную роль фактор расширения НАТО на восток. В Германии понимают, что необходимо развивать отношения альянса с Россией, чтобы его расширение, которое всегда поддерживалось Германией, не вносило деструкцию в отношения стран ЕС и НАТО с Россией, поскольку у российского руководства этот процесс вызывает беспокойство.

Многие немецкие эксперты размышляют об отношениях НАТО с Россией в исключительно прагматическом ключе. «Уже в среднесрочной перспективе Россия будет скорее слабее, чем сильнее... Россию желают видеть на западе, если она будет придерживаться существующих правил игры – в особенности, мирного решения конфликтов с соседями»⁴¹.

Бар⁴² и Штайнмайер⁴³ ратуют за дальнейшее развитие Совета Россия – НАТО (СРН). Конечно, такие структуры, как СРН, не так устойчивы, как полноправное членство в НАТО, но о последнем можно говорить только в долгосрочной перспективе. Важной задачей на современном же этапе для России и ее партнеров из НАТО, в первую очередь Германии, является улучшение работы СРН. Бертрам пишет, что «слабость СРН заключается в том, что там Россия находится в одиночестве среди клуба стран-членов НАТО, почему СРН и не смог вести работу в период кризиса вокруг Южной Осетии 2008 года»⁴⁴.

Новая архитектура европейской безопасности и позиция Германии

В ходе визита в Германию 5 июня 2008 г. Д. Медведев выдвинул предложение о создании новой архитектуры европейской безопасности на основе юридически обязывающего Договора о европейской безопасности (ДЕБ). По мнению Н. Арбатовой, «истoki этой инициативы следует искать в известной Мюнхенской речи президента Владимира Путина (2007 г.), где прозвучала резкая критика внешней политики США, НАТО, ОБСЕ, ЕС⁴⁵». Инициатива Медведева нашла дальнейшее развитие в новой «Концепции внешней политики Российской Федерации», принятой 15 июня 2008 г. В этом документе подчеркивается необходимость усиления роли международного права и ООН как главного международного института.

Инициатива Медведева о создании новой архитектуры европейской безопасности была высоко оценена в Германии. Более того, в ходе очередной Мюнхенской конференции по безопасности в 2010 г. чуть ли не единственным официальным представителем стран НАТО и ЕС, открыто поддерживавшим эту инициативу, был министр иностранных дел ФРГ Вестервелле⁴⁶. Особенно созвучно немецкой позиции было то, что «Медведев указал на особое значение международного права для развития международных отношений»⁴⁷. На протяжении своего существования ФРГ всегда, и в последние годы осо-

⁴¹ Richter W., Tettweiler F. Op.cit.

⁴² Bahr E. Op.cit. S. 97.

⁴³ Steinmeier F.-W. NATO neu denken – gemeinsam für Sicherheit ...

⁴⁴ NATO braucht Russland // Die Zeit. 16.07.2010.

⁴⁵ Арбатова Н. Op.cit.

⁴⁶ Порозин попрекнул НАТО ламбдой // Lenta.ru. 06.02.2010. (lenta.ru/news/2010/02/06/lambada/).

⁴⁷ Meister S. Multipolare Rhetorik vs. Unilaterale Ambitionen. Die Grenzen russischer Außenpolitik. DGAPanalyse. April 2009. S. 10.

бенно, подчеркивала значение укрепления международного права и институционализации международных отношений. Видимо Германии импонирует и то, что «Медведев призывает Россию искать союзников»⁴⁸.

Отсутствие в инициативе Медведева предложений отказаться от каких-либо существующих институтов международной безопасности или создать новые положительно оценивалось Германией, в целом удовлетворенной своим положением в НАТО и положением самой НАТО на европейском континенте. Следует отметить, что проект ДЕБ никоим образом не противоречит расширению НАТО⁴⁹.

То, что этот проект остается открытым для доработки и дискуссий ясно и понятно в Берлине. Но конкретных ответов со стороны Германии на инициативу Медведева пока нет. «Ныне немцы ждут (*дальнейшей* – Ф.Б.) детализации высказанных Д.А. Медведевым идей и выразили готовность рассмотреть российские разъяснения»⁵⁰. Но незавершенное состояние проекта ДЕБ дает основания для его критики иностранными специалистами⁵¹ и воспринимается ими как препятствие для дальнейшего развития отношений.

В Германии, однако, есть эксперты, считающие, что ДЕБ призван вбить клин в отношения ЕС и США. Например, Ш. Майстер уверен, что «роль договора – ослабить центральную роль НАТО и влияние США в политике безопасности в Европе»⁵². Следуя этой логике, он заключает: «Цель Москвы, ослабить влияние США и НАТО в Европе, в такой форме не может найти поддержки никакого государства ЕС». А, значит, «начинать переговоры с Москвой имеет смысл только в том случае, когда европейские государства выработают общую позицию. На предложение Медведева нужно отвечать концепцией, которая будет базироваться на консенсусе внутри ЕС»⁵³. Критично настроенные по отношению к ДЕБ и другие эксперты. Л. Рюль считает инициативу неприемлемой из-за того, что та еще более ослабит ОБСЕ⁵⁴.

Несмотря на критику, идея новой архитектуры европейской безопасности в целом вызвала интерес у политического руководства Германии, поскольку вакуум в сфере политики безопасности в отношениях ЕС и НАТО с Россией не устраивает Берлин. Рекомендации немецких экспертов можно резюмировать: «В общем, России нужно дать понять, что ее международная инициативность приветствуется, но при этом она (*Россия* – Ф.Б.) должна взять на себя ответственность»⁵⁵. Слово «ответственность» в этом контексте означает, готовность считаться с возрастанием влияния ЕС и НАТО на постсоветском пространстве.

Идея новой архитектуры европейской безопасности может иметь перспективы только в случае нахождения консенсуса между Россией и НАТО по фундаментальным вопросам, таким как расширение НАТО на восток, примирение различных позиций по некоторым замороженным конфликтам, сотрудничество по ПРО.

* * *

Германия заинтересована в развитии сотрудничества с Россией в сфере внешней безопасности. В значительной степени - по прагматическим причинам. Политика ФРГ, направлена на подключение России к сотрудничеству с партнерами по евроатлантическому пространству. Однако если в сфере энергетического и экономического

⁴⁸ Bomsdorf F. In Moskau alles beim alten? // SWP-Zeitschriftsrundschau. September 2008. S. 5.

⁴⁹ Например, такую оценку высказал директор Центра международной безопасности ИМЭМО РАН А. Арбатов на заседании Ученого совета ИМЭМО РАН 21 апреля 2010 г.

⁵⁰ Максимычев И. Германо-российские политические отношения // Германия. Вызовы XXI века. М., 2009. С. 365.

⁵¹ Выступление М. де Хааса на конференции «Сотрудничество России и ЕС в сфере внешней безопасности». Москва. 28.05.2010.

⁵² Meister S. Op.cit. S. 12–13.

⁵³ Ibid. S. 13, 15.

⁵⁴ Rühl L. Op.cit. S. 230.

⁵⁵ Meister S. Op.cit. S. 15.

сотрудничества Германия исповедует как мультилатерализм, так и билатерализм в отношениях с РФ; то в сфере международной безопасности Берлин намерен сотрудничать с Россией только в рамках многосторонних институтов.

Подход ФРГ к сотрудничеству с Россией в сфере международной безопасности полностью соответствует логике диверсификации безопасности в Европе. Вопросы, которые невозможно решить без участия США (например, ПРО распространение ОМУ), или которые находятся вне европейского континента (например, основной фронт борьбы с терроризмом в Афганистане, пиратство) должны являться объектом сотрудничества в рамках НАТО. А предупреждение и урегулирование конфликтов в большой Европе, основные аспекты гражданской защиты, борьба с трансграничной преступностью и международным терроризмом на территории европейских стран, в том числе и в России должны быть обеспечены через сотрудничество ЕС, России и тяготеющих к ЕС других постсоветских государств. В этих целях необходимо формирование общего корпуса быстрого реагирования для выполнения миротворческих задач и принуждения к миру. Наряду с этим должны быть созданы новые международные механизмы мониторинга, арбитража и посредничества. Такую институционализацию отношений ЕС и России в сфере политики безопасности можно условно назвать «Совбезом ЕС – Россия»⁵⁶. Экспертным сообществом и политическим руководством Германии приветствуется выработка единой политики со своими союзниками по отношению к России, будь то в рамках НАТО, или же в рамках ЕС.

⁵⁶ Интервью Н.К. Арбатовой РИА Новости (news.infobot.ru/detail/118294899700000032313.html).

Российско-германское сотрудничество в сфере международной безопасности в первое десятилетие XXI в.

Первое десятилетие XXI в. в российской политической жизни связано прежде всего с выходом на политическую арену В.В. Путина в качестве главы государства, а позднее председателя правительства России. Сформированная им команда в течение этого периода получила возможность проводить последовательный курс во внешней политике и политике в сфере международной безопасности.

Этот период также можно охарактеризовать активизацией деятельности ЕС в сфере обороны и безопасности. Германия, являясь ведущим членом Евросоюза, оказывает значительное влияние на его развитие, в том числе на становление структур безопасности и обороны ЕС. К 2000-м годам ее роль в системе международных отношений продолжила возрастать. ФРГ – член «восьмерки» и «двадцатки», важнейший партнер США в НАТО, претендент на место постоянного члена Совета Безопасности ООН. Таким образом, для Российской Федерации сотрудничество с ЕС и его локомотивом – Германией – является стратегически важным условием для обеспечения как национальной, так и международной безопасности.

К началу 2000-х годов в основе правовой базы сотрудничества России и Германии в сфере безопасности был Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве 1990 г., который охватывал практически все принципиально важные направления взаимоотношений – от совместных действий по обеспечению международного мира и борьбы с терроризмом до кооперации в экономической и гуманитарно-культурной сферах. Однако на практике на рубеже тысячелетий в политических и научных кругах ФРГ и РФ довольно скептически относились к перспективе тесного сотрудничества в сфере глобальной безопасности. При обсуждении актуальных проблем европейской безопасности в контексте российско-германских отношений ведущими экспертами констатировалось состояние глубокого кризиса в отношениях России и Запада. Причиной этого кризиса являлось расширение НАТО, в котором исследователи видели зарождение мощного военно-политического блока, имеющего агрессивную природу. Такое видение международной обстановки в России стало следствием проведенной в 1999 г. военной операции НАТО против Соединенной Республики Югославия, в которой принимали участие и вооруженные силы ФРГ, а также следствием давления Запада на Россию из-за ее военных операций в Чечне. Факты указывали на то, что для Германии Россия является важным, но не приоритетным партнером и что, Москва не может рассчитывать на Берлин как на своеобразного адвоката ее интересов на Западе. Поэтому российские ученые исходили из того, что Германия в ближайшие годы будет относиться к России в лучшем случае сдержанно-равнодушно, а в худшем – враждебно¹.

Известный немецкий исследователь внешней политики Советского Союза и современной России доктор Х. Тиммерман в своей статье в 2000 г. также рассматривал перспективы сотрудничества ЕС и РФ в области безопасности. На начальном этапе для стран Запада оставалось непонятным, каким будет дальнейший внешнеполитический курс Путина. Этим объясняется настороженное отношение Запада к предложению российского руководства взять курс на заключение с ЕС нового, расширенного Договора о стратегическом партнерстве и сотрудничестве в XXI в. Главную проблему в вопросе углубления сотрудничества в этой области Тиммерман ви-

* Рогожин Антон Александрович – аспирант Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

¹ Российско-германские отношения и проблемы европейской безопасности. «Круглый стол» ИМЭПИ РАН // Россия и современный мир. 2000. № 1. С. 66–68.

дел в расхождении между принципами, на которых основывается ЕС, и реалиями внутренней политики в России. Москва критиковалась со стороны европейских государств за проведение военных действий в Чечне и обвинялась в массовых нарушениях прав человека и меньшинств, а также норм и принципов, соблюдать которые Россия обязалась перед ОБСЕ, Советом Европы и ЕС. Исследователь констатировал, что европейские ценности, принципы и представления об общественном устройстве имеют для России ограниченное значение, так как Москва рассматривает вопросы о правах человека как исключительно внутреннее дело страны, а зарубежные протесты против нарушения прав человека, как и в советские времена, считает недопустимым вмешательством во внутренние дела. Возможность же стратегического партнерства РФ и ЕС обуславливалась, таким образом, степенью соответствия внутреннего развития России представлениям стран Европейского Союза о «стабильном, демократически ориентированном и в экономическом отношении здоровом государстве»².

На динамику российско-германских отношений в сфере международной безопасности влияло участие ФРГ в деятельности ЕС и таких организаций, как НАТО, ООН, ОБСЕ. Если говорить о России, то кроме ООН и ОБСЕ следует также особо выделить СНГ.

В начале первого десятилетия XXI в. не только Россия, но и США обрели нового главу государства. С приходом к власти в США Дж. Буша-мл. российский и североамериканский внешнеполитические курсы стали все чаще расходиться в вопросах обеспечения международной безопасности, что привело к возникновению ряда коллизий на мировой арене. Германия как член НАТО и ЕС в первые годы нового тысячелетия склонна была следовать внешнеполитическому курсу, выработанному членами этих организаций, часто в ущерб отношениям с Россией.

Поворотным моментом в российско-германских отношениях стали боевые действия НАТО в Ираке в 2003 г. Вторжение США и их союзников в Ирак, начатое в нарушение устава ООН, вызвало раскол в рядах ЕС и НАТО. Так, наиболее принципиальными противниками проведения военной операции выступили президент Франции Ж. Ширак и канцлер Германии Г. Шредер. Аналогичную позицию по этому вопросу занял и президент России В.В. Путин, что обнаружило общность взглядов РФ и ФРГ относительно принципов построения системы международной безопасности. События в Ираке стимулировали Европу активнее продвигаться по пути большей независимости от Северной Америки в военной сфере, что нашло свое выражение в принятии европейской стратегии безопасности, формировании общей политики нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и осуществлении самостоятельных военных операций.

При канцлере ФРГ Г. Шредере вопросам обеспечения европейской безопасности стало уделяться особое внимание. Шредер активно продвигал идею развития в рамках ЕС единой оборонной политики, основы которой и были заложены в этот период. В целом реализация национальных интересов ФРГ в области безопасности в период функционирования правительства Шредера была подчинена общеевропейским интересам. Признавалась необходимость активного включения Германии в миротворческие миссии за пределами ФРГ и Европы, участие в многосторонних военных операциях (прежде всего в рамках НАТО), а также содействие созданию европейских многонациональных вооруженных формирований. Вместе с тем Германия являлась одним из основных сторонников расширения ЕС за счет стран Восточной Европы, добиваясь при этом сохранения эффективности внешнеполитических и военных программ Европейского союза.

² *Timmermann H.* Russland und die Europäische Union: Aktuelle Tendenzen in Politik, Sicherheit, Wirtschaft. Ein deutscher Standpunkt. Köln, 2000. S. 27.

Расширение ЕС, осуществленное в 2004 г., вызвало к жизни новые проблемы в процессе сотрудничества России и ЕС в области международной безопасности. С присоединением десяти новых стран негативное отношение к России в ЕС усилилось. Требование новых членов ужесточить политику ЕС в отношении России затормозило движение сторон в направлении создания единого пространства безопасности. Не способствовало сотрудничеству и произошедшее в этом же году расширение Организации Североатлантического договора также за счет восточноевропейских стран, опасавшихся сближения с Россией. Помимо этого, само приближение НАТО к российским границам все больше нарушало баланс в системе международных отношений и воспринималось Москвой как одна из угроз национальной безопасности. Отношение российского руководства к такому расширению НАТО, изложенное в российской Концепции национальной безопасности 2000 г. и Концепции внешней политики 2000 г., не изменилось на протяжении всего десятилетия.

Несмотря на наличие взаимных претензий, объективных предпосылок к отказу от сотрудничества в сфере международной безопасности ни у РФ, ни у государств-членов ЕС и НАТО не было. Постепенно шло формирование институциональной базы для дальнейшего сотрудничества в данной области между Россией и этими организациями. Так, в 2002 г. это сотрудничество получило новый импульс после создания Совета Россия – НАТО, ставшего механизмом для проведения консультаций и выработки совместных решений и действий по целому ряду вопросов безопасности в Евроатлантическом регионе³. Получило свое развитие и российско-германское сотрудничество в сфере внутренней и внешней безопасности. В 2003 г. по решению президента Российской Федерации и федерального канцлера ФРГ была создана двусторонняя Рабочая группа высокого уровня по вопросам безопасности (РГВУ), которая стала координатором взаимодействия наших стран в данной области.

Новый канцлер ФРГ А. Меркель, возглавившая коалиционное правительство ХДС/ХСС/СДПГ в 2005 г., сохранила преемственность основополагающих установок внешней и оборонной политики Германии в области реализации Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). В качестве важнейших задач внешней политики и политики безопасности при А. Меркель были выделены укрепление НАТО и его адаптация к новым вызовам международной безопасности, усиление военного компонента Евросоюза, прежде всего в качестве европейской опоры НАТО, более активное участие частей бундесвера в миротворческих и военных операциях НАТО, ЕС и ООН, а также усиление ООН в качестве основного института обеспечения международной безопасности⁴.

Однако ориентация Германии во внешней политике на США и НАТО не стала причиной ухудшения отношений с РФ. Напротив, сотрудничество России и Германии в разных областях все больше набирало обороты. Во второй половине 2000-х годов Берлину стала более понятна внешнеполитическая логика Москвы, а успешный опыт сотрудничества рассеял опасения скептиков, подозревавших правительство РФ в экспансивных устремлениях. Прагматизм немецкого руководства не позволил идеологическим разногласиям и стереотипам времен холодной войны, которые продолжали муссировать ряд государств-членов НАТО, повлиять на динамику российско-германского сотрудничества. Пришло понимание того, что сотрудничество России и Германии в сфере международной безопасности объективно способствует укреплению глобальной и общеевропейской безопасности. Более того, без участия РФ просто невозможно противодействовать угрозам международной безопасности на Южном Кавказе, в Центральной Азии и в других регионах мира и, как следствие, обес-

³ См.: www.natomission.ru/cooperation/nrc/

⁴ Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. (www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf).

печить безопасность в Европе. К тому же российско-германское сотрудничество способствовало становлению нового качества отношений России с ЕС и НАТО. Согласно «Белой книге по вопросам политики безопасности Германии и будущего бундесвера» от 2006 г. в сфере интересов ФРГ находится укрепление связей РФ с ЕС и НАТО⁵. Германия считает, что общий национальный интерес обоих государств состоит в максимальной интеграции России в крупные многосторонние организации, которые сегодня организуют евро-трансатлантическое пространство. Это согласуется со стремлением РФ принимать участие в решении более широкого круга вопросов международной безопасности.

На протяжении первого десятилетия XXI в. правительства РФ и ФРГ часто занимали противоположные позиции по отношению к тем или иным событиям, имевшим значение для международной безопасности. Такими проблемными темами являются российские контртеррористические операции в Чечне, признание независимости Косова, грузино-югоосетинский конфликт, проблематика Договора об обычных вооруженных силах в Европе, статус Калининградской области, расширение НАТО и ЕС на Восток и другие.

Все же, несмотря на то что Россия и Германия занимают разные геополитические позиции, а уровень развития экономики имеет существенную разницу, сфера взаимных интересов данных государств столь велика, что сотрудничество этих государств расценивается их главами на сегодняшний день не иначе как стратегическое. Во многом этому способствует взаимовыгодное экономическое сотрудничество РФ и ФРГ, которое на фоне мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. стало еще более востребованным. По мнению ряда экспертов, расширение российского рынка является одним из путей выхода из сложившегося экономического положения как для Германии, так и для Европы. Таким образом, взаимные интересы России и Германии в сфере экономики определили курс на нивелирование разногласий в области политики и безопасности⁶.

Несмотря на обозначенные проблемы, на современном этапе усилия правительств ФРГ и РФ направлены на поиск областей сотрудничества в сфере международной безопасности. Хорошим механизмом развития сотрудничества выступают ежегодные российско-германские межгосударственные консультации на высшем уровне под эгидой президента России и канцлера ФРГ. В ходе регулярных контактов стороны проводят обмен мнениями по таким международным проблемам, как положение в Абхазии и Южной Осетии, в Приднестровье, на Балканах, ядерная программа Ирана, ближневосточное урегулирование, ситуация в Ливане, Ираке, Афганистане, а также стратегическая стабильность, контроль над вооружениями, нераспространение ОМУ и ракетных технологий, борьба с международным терроризмом, проблематика укрепления потенциала миротворчества и превентивной дипломатии. У России и Германии много совместимых позиций по вопросам международной безопасности, что определяет области сотрудничества этих государств. В их числе находятся борьба с трансграничной организованной преступностью, решение миграционных проблем, поддержание экологической безопасности, предотвращение возникновения чрезмерного разрыва в уровнях жизни близлежащих государств и многое другое. Развивается сотрудничество в военной области, в сфере военнотехнического сотрудничества, по линии спасательных служб, по проектам уничтожения химического оружия, утилизации списанных атомных подводных лодок и физзащиты ядерных объектов в рамках Глобального партнерства «Группы восьми» и на

⁵ Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands...

⁶ Международное обозрение: взаимные выгоды притягивают Россию и Германию. (russian.news.cn/cis/2010-07/17/c_13401769.htm).

других направлениях⁷. В последнее время особенную актуальность приобретает вопрос энергетического обеспечения европейского континента, по которому интересы Москвы и Берлина также близки.

Мировой финансовый кризис вместе с трудностями и проблемами принес России возможности неожиданного решения острых внешнеполитических вопросов. Уже в августе-октябре 2008 г. при выходе из грузино-югоосетинского кризиса Москва почувствовала беспрецедентную гибкость международной политики в состоянии кризиса. Практически не получили развития начавшиеся на уровне деклараций контрмеры Запада против России в связи с военной операцией в Южной Осетии и Грузии и признанием ею суверенитета Южной Осетии и Абхазии.

На уровне глобальной безопасности данный конфликт подтвердил необходимость более слаженной координации деятельности ведущих акторов по ключевым направлениям. Невозможность решения без России таких проблем глобальной безопасности, как террористическая и наркоугрозы в Афганистане и Пакистане, вынудила НАТО и США продолжить взаимодействие с Россией, несмотря на конфронтацию на Кавказе.

С президентством Б. Обамы в отношениях России и НАТО стала наблюдаться интенсификация взаимодействия в сфере международной безопасности. Достижение договоренности по новому соглашению вместо истекшего в 2009 г. договора СНВ стало главным событием в сфере безопасности, поскольку этот договор должен послужить восстановлению разрушенной за последние полтора десятилетия системы контроля над вооружениями. Значительным шагом вперед и свидетельством настроя новой американской администрации на сотрудничество стал ее отказ от планов размещения третьего позиционного района ПРО США в Центральной Европе. Более того, в Совете Россия – НАТО стали активно обсуждаться планы сотрудничества в области европейской ПРО. По мнению министра иностранных дел России С.В. Лаврова, успех этого проекта помог бы осуществить решительный поворот к созданию неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, в пользу чего высказывались все участники саммита ОБСЕ, состоявшегося в декабре 2010 г. в Астане⁸. Эти обстоятельства также создали наиболее благоприятные условия для развития российско-германского сотрудничества в сфере международной безопасности, избавив ФРГ от необходимости делать выбор между поддержкой НАТО или России.

Таким образом, «перезагрузка» в российско-американских делах обеспечивает благоприятный фон для устойчивых отношений между Россией и ЕС, что немало важно, так как на современном этапе углубление стратегического партнерства с Евросоюзом является одним из приоритетов внешнеполитического курса России. Германия в свою очередь воспользовалась благоприятной обстановкой для того, чтобы начать реализовывать свой план по интеграции Российской Федерации в структуры ЕС и НАТО. В июне 2010 г. канцлер ФРГ и президент России на встрече в Мезеберге выдвинули инициативу создания комитета России и ЕС по вопросам внешней политики и безопасности. По мнению правительств ФРГ и РФ, такой механизм был бы весьма полезен не только для концептуальных разработок, но и для согласования совместных шагов в кризисном регулировании и миротворчестве. Создание такого комитета позволило бы активнее формулировать и продвигать в Евросоюзе общие

⁷ См.: www.mid.ru/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/432569d80022027e43256b8400296af8?OpenDocument.

⁸ Лавров С.В. Внешняя политика России – вклад в укрепление международной безопасности и стабильности // Дипломатический ежегодник. 2010. (www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/23c893d21e07cc33c32578070022d376?OpenDocument).

для РФ и ФРГ подходы к целому ряду кризисных ситуаций. На пути создания данного комитета стоит ряд трудностей. Одна из них – приднестровский конфликт и вопрос о демилитаризации этого региона. Вторая проблема заключается в том, что многие новые страны-члены ЕС все еще считают Россию главной внешней угрозой для Европы. Несмотря на это прослеживается явное движение вперед в направлении конструктивного сотрудничества России и ЕС в сфере международной безопасности.

С 1 января 2011 г. Германия стала непостоянным членом Совета Безопасности ООН, что позволило России два года самым тесным образом работать с ней и в этом формате. Была достигнута договоренность о тесной координации работы в Совете.

На сегодняшний день близость позиций РФ и ФРГ прослеживается уже на уровне представлений о принципах международной безопасности. Общая позиция заключается в признании принципа неделимости безопасности, предложенного президентом РФ Д. Медведевым в его проекте Договора о европейской безопасности (ДЕБ). Согласно этому принципу безопасность одного государства нельзя обеспечить за счет безопасности другого. Напротив, она определяется максимально высокой степенью безопасности соседа⁹.

Хотя российский проект ДЕБ вызвал немало критики и был бы трудно реализуем на практике, он стал катализатором оживленных дискуссий в Евроатлантике, дал импульс для создания других проектов реформирования общеевропейской архитектуры. Появился ряд идей, созвучных ДЕБ. Президент Франции Н. Саркози предложил новый формат взаимодействия между Евросоюзом и его соседями, включая Россию, Турцию и Балканы. Также Франция выдвинула совместно с Казахстаном инициативу создания «сообщества безопасности» Евроатлантики и Евразии. Италия предложила «дорожную карту» со своим видением пути к более справедливому устройству европейской безопасности. Все это говорит в пользу начала предметного разговора о формировании в Евро-Атлантике единого правового пространства равной безопасности для всех¹⁰.

Взаимовыгодное экономическое сотрудничество в совокупности с благоприятной международной обстановкой обусловили преемственность политики правительств РФ и ФРГ в отношении совместной работы в сфере международной безопасности. Стабилизация отношений обеспечила непрерывность движения в направлении двустороннего сотрудничества в данной сфере. Таким образом, в ближайшем будущем Россия и Германия будут иметь широкий спектр возможностей для последовательного проведения совместной политики, направленной на формирование новой системы международной безопасности, опирающейся на основополагающие принципы международного права и обеспечивающей безопасность на значительном по площади пространстве.

⁹ Проект Договора о европейской безопасности. 29 ноября 2009 г. (news.kremlin.ru/news/6152); *Лавров С.В., Вестервелле Г.* Ремонт евро // Российская газета, 31.05.2010. (www.mid.ru/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/432569d80022027ec325773400244b6f?OpenDocument).

¹⁰ *Лавров С.В.* Внешняя политика России – вклад в укрепление международной безопасности и стабильности. // Дипломатический ежегодник. 2010. (www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/23c893d21e07cc33c32578070022d376?OpenDocument).

Перспективы вступления Турции в ЕС: основные последствия для российско-турецких отношений

Вопрос о членстве Турции в ЕС – один из наиболее противоречивых для дальнейшего развития процессов европейской интеграции. Турция, в отличие от большинства других кандидатов, сильное в экономическом, военном и политическом отношениях государство.

Стремление ведущих держав ЕС получить доступ к новым рынкам и источникам сырья на Ближнем Востоке и в Центральной Азии, интерес к Турции как к стратегическому партнеру будет возрастать. Большинство стран ЕС зависимы от поставщиков энергоносителей и стран, участвующих в транзите углеводородного сырья. Наряду с Россией, Норвегией и Алжиром, Турция представляет собой важного в этом отношении партнера Евросоюза, способного стать транзитным узлом для поставок энергоносителей из Каспийского региона, Ближнего Востока и Африки.

Основы политики ЕС в сфере энергетики были зафиксирована в ряде документов, в которых Турции была отведена роль связующего звена в энергетическом пространстве Европы. Особо следует отметить документ «Внешняя политика на службе энергетических интересов Европы», представленный Европейской Комиссией и Высоким представителем по общей внешней политике и политике безопасности в июне 2006 г.¹ В нем говорится о том, что ЕС осуществляет свои отношения с Турцией на основе программы ИНОГАТЕ.² Она была создана для осуществления бесперебойных поставок энергоносителей в государства-члены еще в конце 1994 г.

Вторым не менее важным документом, в котором очерчивается роль Турции в энергетической безопасности ЕС, является программа «Инициатива Баку», начатая по итогам конференции, проводившейся в ноябре 2004 г.³ В этом форуме принимали участие 11 стран – четыре прикаспийские страны (Азербайджан, Иран, Казахстан, Россия) и 7 соседних с ними (Армения, Грузия, Киргизия, Молдавия, Турция, Узбекистан и Украина). Аналогичная конференция проводилась и в 2006 г., с несколько измененным составом участников. Все страны-участницы были разделены на группы по регионам: Восточная Европа, Южный Кавказ, Центральная Азия. При этом Турция была включена во все группы, что еще раз подчеркивает ее особую важность во взаимоотношениях с Евросоюзом.

На Турцию распространяются такие программы, реализуемые в рамках внешней политики ЕС, как «Черноморская синергия». Она подразумевает усиленное сотрудничество в бассейне Черного моря, организацию Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы для создания стратегической транспортной инфраструктуры и включение Турции в осуществление проекта «Набукко», направленного на снижение зависимости ЕС от российских поставщиков газа. Турции отводится особая роль связующего звена для различных регионов, которые Евросоюз пытался объединить в единое энергетическое пространство.⁴

* Ноздря Алла Николаевна – аспирантка ИМЭМО РАН.

¹ Paper from Commission/SG for the European Council an External Policy To Serve Europe's Energy Interests, S160/06 of 15-16.06.2006, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90082.pdf)

² INOGATE Programme-Interstate Oil and Gas Transport to Europe. (<http://www.inogate.org.en>)

³ Conclusions of the Ministerial Conference on Energy Cooperation between the EU, the Caspian Littoral States and Their Neighboring Countries, 13.11.2004. (http://ec.europa.eu/dgs/energy_transpor/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/final_energy_cconclusions_en.pdf)

⁴ Пашковская И.Г. Турция в деятельности Евросоюза по энергообеспечению государств-членов ЕС // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 5. С. 218

Подготовка к членству Турции в ЕС предполагает осуществление мер, целью которых является приведение ее законодательства в соответствие с правовыми нормами ЕС, демократизацию политической системы, осуществление серии реформ, а также проведение экономической модернизации.

Интеграция Турции в ЕС отразится также и на интересах России. В последнее время двусторонние отношения развиваются очень интенсивно, в основе чего стоит широкая договорно-правовая база, включающая межправительственные соглашения о сотрудничестве в целом ряде отраслей. Это способствует, по словам премьер-министра России Дмитрия Медведева, «укреплению стратегического характера российско-турецких отношений»⁵.

Одновременно Россия является и одним из стратегических партнеров ЕС, на основании договора о партнерстве от 1994 г.⁶ По статистике на Евросоюз приходится половина внешней торговли России. ЕС выступает в роли важнейшего источника новых технологий, а Россия остается важнейшим поставщиком энергоресурсов для стран Евросоюза. Углубление сотрудничества идет не только в области энергетики, но и науки и техники, транспорта, экологии, борьбы с терроризмом и транснациональной преступностью.

Несмотря на то, что интеграция Турции в ЕС пока не является возможной, в отдаленной перспективе она может иметь противоречивые последствия для России.

Значительное влияние Турции на Кавказе, в черноморском и каспийском регионах необходимо Евросоюзу для осуществления своих инициатив в различных сферах. Важнейшим из направлений деятельности ЕС здесь остается создание маршрутов поставок энергоносителей, не контролируемых Россией. Турция же выступает как надежный транзитный коридор, необходимый при транспортировке в Европу как российского, так и не российского газа. При строительстве газопровода по проекту Набукко, Турция станет посредником при транспортировке газа из Центральной Азии в страны ЕС. Источниками газа для этого проекта выступают Азербайджан, Казахстан и Туркменистан, а транзит будет осуществляться через территорию Грузии и Турции в обход России. Соглашение, достигнутое еще в июне 2006 г.⁷ на уровне министров энергетики стран-участниц, привело к подписанию 13 июля 2009 г. нового договора между Турцией и четырьмя членами ЕС (Болгария, Румыния, Венгрия и Австрия).⁸ В перспективе к нему может присоединиться Молдавия. Возможны и компромиссные сценарии строительства. Туркменские газовые потоки, объемы которых пока не оценены объективно, могут быть дополнены за счет Прикаспийского газопровода, идущего через Россию.

Проект Набукко рассматривается в качестве альтернативы российскому проекту «Южный поток». Этот трубопровод пойдет по дну Черного моря из Новороссийска в Варну, на Балканский полуостров, в Австрию и Италию. Многие европейские эксперты полагают, что «Южный поток» может стать фактором соперничества между Россией и Турцией за влияние в Европе. Он также сможет понизить значимость Анкары как энергетического узла в обеспечении поставок энергоносителей в Европу. Проект Набукко, напротив, снижает зависимость Европы от российского газа и выводит на новую ступень отношения Турции и ЕС.⁹ Однако турецкое руководство не

⁵ Медведев: российско-турецкие отношения находятся на подъеме. 13.01.2010. (<http://www.vesti.ru/doc.html?id=335524>)

⁶ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. (<http://russia-eu.ru/node/36>)

⁷ Ministerial Statement on the Nabucco Gas Pipeline Project, 26.06.2006. (http://www.euractiv.com/29/images/Joint_Statement_Nabucco_draft_final_23%206%202006_b3_mit%20Namen_tcm29-156382.doc)

⁸ Inter-Governmental Agreement (IGA) guarantees stable legal framework for gas transit.// http://www.nabucco-pipeline.com/cms/upload/press_release/PressreleaseIGAeng.pdf

⁹ Кудряшова Ю.С.. Перспективы дальнейшего расширения ЕС: турецкий фактор / Ю.С. Кудряшова // Вестник МГИМО-Университета. – 2010. - № 5. – С.208

стремится противопоставлять свои интересы российским. Для Анкары участие в обоих проектах станет весомой статьей доходов. В настоящий момент по территории Турции проходят российский газопровод «Голубой ей поток», британо-азербайджанский нефтепровод «Баку-Тбилиси-Джейхан», британо-азербайджанский газопровод «Баку-Тбилиси-Эрзурум».¹⁰ Вовлечение в максимальное количество энергетических проектов дает Турции особые возможности как транзитной стране, обладающей диверсифицированным доступом к поставкам углеводородов. Однако лидирующую роль Турции в южно-европейском энергетическом транзите ставят под сомнение такие проекты как Бургас–Александруполис и проект сооружения газохранилищ на территории Румынии. При осуществлении данных схем Турция перестает быть страной-транзитером, обладающим особыми условиями перепродажи ресурсов.

В тоже время необходимо учитывать, что почти во всех энергетических планах Анкары особое внимание уделяется роли России. Турция занимает третье место после Германии и Италии по объемам закупок природного газа в России, а доля энергоносителей в российском экспорте в эту страну достигает 70%. По мере того, как энергетика занимает все более важное место во внутренних и региональных расчетах обеих стран, стратегическая важность турецко-российского сближения, несомненно, будет возрастать. Вместе с тем, возникают опасения, что Москва стать излишне зависимой от Анкары, и в перспективе Турция может начать требовать от России низких цен на газ и права реэкспортировать его в Европу.

Коммерческий проект Набукко используется как политическое средство в переговорах о вступлении Турции в ЕС. Но попытки Анкары стать центром транзита энергоресурсов для Европы не дают ей гарантии усиления позиций во вступлении в Евросоюз. Политическая элита Турции высказывает опасения, что подписание Договора Энергетического сообщества может стать для Турции альтернативой вступления в Евросоюз¹¹.

Членство Турции в ЕС повлияет на весь Черноморский регион. Это повысит вероятность столкновения интересов ЕС и России в странах постсоветского пространства, которые Москва относит к своей зоне влияния.¹² Стратегия Турции на постсоветском пространстве и, в первую очередь, в каспийском регионе состоит в том, чтобы гарантировать энергетические поставки из региона и обеспечить их диверсификацию. По мнению Ю.С. Кудряшовой, членство Турции в ЕС позволит Анкаре использовать свой опыт государственного строительства в качестве образца, наиболее подходящего для молодых тюркских государств постсоветского пространства. Одновременно потенциальное членство в ЕС Анкара может применить для дальнейшего укрепления своих позиций в странах Центральной Азии и Закавказья, демонстрируя на своем примере, путь превращения аграрной исламской страны в развитую державу регионального масштаба. Благодаря этому влияние Турции на постсоветском пространстве может быть расширено, что нежелательно для России.¹³

В тоже время Анкара сумела доказать статус рационального партнера России в российско-грузинском конфликте, поддержав посредничество ЕС в урегулировании конфликта, а также договоренности Д.А. Медведева и Н. Саркози. Турция также как и

¹⁰ European Policy Centre, Policy Dialogue “Turkey as an energy hub for Europe: Prospects and Challenges”. (http://www.epc.eu/events_rep_details.php?cat_id=6&pub_id=987&year=2009)

¹¹ Ibid.

¹² Расширение ЕС на Восток: позиции стран Евросоюза. -М. 2002. С. 119-120

¹³ Кудряшова Ю.С. Роль Турции в энергетических проектах Центральной Азии и Кавказа // Эксперты МГИМО. [Электронный ресурс]. 11.03.2010. (<http://www.mgimo.ru/news/experts/document145841.phtml>).

Россия выступает против вступления Грузии в НАТО – для нее нежелательно усиление роли Грузии в регионе.

Военное присутствие России в Армении является фактором сдерживания возможных агрессивных мер со стороны Азербайджана, связанного с Турцией союзническими отношениями. Однако в случае полноценного участия Турции в Евросоюзе, вероятность ее вмешательства в конфликт может быть минимизировано. В настоящий момент под давлением ЕС Анкара уже предпринимает меры по налаживанию отношений с Ереваном. Это не может не вызвать недовольство Азербайджана. Москва все еще играет ведущую роль в урегулировании территориальных проблем, существующих между Арменией и Азербайджаном, однако, потенциально политический вес Анкары при финансовой поддержке Евросоюза, может значительно увеличиться.

Географическая близость черноморского региона и Южного Кавказа к Ближнему и Среднему Востоку повышает вероятность превращения региона в зону активности радикальных исламских и международных террористических организаций. В религиозно-политическом отношении сближение Турции с Европой выгодно России, которая не заинтересована в радикализации турецкого ислама, который влияет на ориентиры мусульман стран региона.

Став частью ЕС, Турция может стать еще более выгодным рынком для многосторонних проектов с участием России. Российские потребители заинтересованы в том, чтобы турецкие товары соответствовали западноевропейским экономическим стандартам.

Темпы вступления Турции в ЕС будут зависеть от ее способности осуществить реформы, после проведенного 12 сентября 2010 г. референдума. Стране необходимо стать более открытой в экономическом плане, провести внутреннюю реструктуризацию системы управления и либерализацию.¹⁴ В ежегодных докладах Европейская Комиссия позитивно оценивает финансовые меры, обеспечивающие надежность банковского сектора Турции и позволяющие снизить влияние мирового кризиса на турецкую экономику. Положительно оцениваются усилия Турции по поддержанию регионального мира и стабильности. К числу тормозящих вступление Турции в ЕС внутренних факторов можно отнести отсутствие информационной открытости и свободы слова, а также эффективных мер по экономической либерализации. В качестве основных причин следует обозначить чрезмерное влияние армии в стране, сильную коррупционную составляющую, а также опасность возникновения межэтнического и межконфессионального раскола вследствие демократизации общества сверху. В качестве внешних факторов, способных на долгие годы затормозить интеграцию Турции стоит отметить рост радикальных настроений в Европе. В условиях кризиса ведущие экономики Европы не заинтересованы наращивать объемы инвестирования в экономику Турции. Корректирует оптимизм европейских элит и потенциальная опасность приближения с включением Турции к границам ЕС горячих точек Ближнего Востока.

Уникальность Турции заключается еще в том, что в будущем она может стать единственной страной-членом НАТО, не являющейся членом Евросоюза, что позволит ей сыграть важную роль в отношениях блока с Россией. Партнерские отношения Турции с Россией создают предпосылки для создания новой структуры отношений в треугольнике ЕС – Россия – Турция в сфере энергетики и безопасности.

¹⁴ Turkey 2010 Progress Report. Brussels, 9 November 2010 SEC(2010)1327 (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf)

Проект «Альянс цивилизаций» в восприятии политических сообществ России и Испании

В сентябре 2004 г. на 59-й Генеральной Ассамблее ООН председатель правительства Испании Х.Л. Родригес Сапатеро выступил с речью, в которой сделал особый упор на угрозы современного мира – распространение ксенофобии, культурный раскол между западным, то есть христианским и мусульманским мирами, непонимание и нетерпимость. В качестве механизма борьбы с этими явлениями он предложил создать организацию – «Альянс цивилизаций» – для активизации международных действий против экстремизма посредством налаживания межнационального, межкультурного и межрелигиозного диалога и взаимодействия. В конечном итоге, этот инструмент мягкой силы должен был привести к победе над терроризмом.

Идея практически сразу нашла поддержку у премьер-министра Турции Р. Эрдогана и генерального секретаря ООН К. Аннана. В числе прочих стран поддержала проект и Россия. В частности, во время своего визита в Испанию в феврале 2005 г. В.В. Путин неоднократно заявлял об актуальности данной инициативы, в октябре того же года в «Известиях» и испанской газете «АВС» была опубликована совместная статья российского и испанского министров иностранных дел, посвященная перспективе «Альянса цивилизаций». Россия представлена в Группе высокого уровня (ГВУ) АЦ и в группе друзей Альянса, регулярно участвует в тематических Международных форумах Альянса. Кроме того, в соответствии с решением ГВУ в нашей стране разработан Национальный «План развития отношений с «Альянсом цивилизаций». Однако в российском обществе, в отличие от испанского, совершенно отсутствует дискуссия относительно «Альянса цивилизаций». А если обратиться к поисковику «Google» с запросом «Альянс цивилизаций», то его испанская версия предложит 498 тыс. результатов, в то время как русский сегмент – всего лишь 122 тыс. (данные на 14 февраля 2011 г.). Это говорит о несоответствии официальной позиции, представляемой на совместных российско-испанских мероприятиях, действительности. Для того чтобы понять разницу в восприятии «Альянса цивилизаций» Испанией и Россией, необходимо сначала обратиться к социально-политическому контексту, в котором зарождалась эта инициатива.

14 марта 2004 г. по итогам парламентских выборов к власти в Испании пришла социалистическая партия ИСПП. За 3 дня до этого, страну потряс страшный теракт – взрывы на вокзале Аточа¹. Впервые Испания столкнулась с исламистским терроризмом. Тогда многие считали, что именно теракты и привели к поражению на выборах консервативной Народной партии, формировавшей правительство с 1996 г. Это было не совсем верным утверждением, однако оно послужило одной из причин политики «раскола» или политики «напряжения», которая утвердилась в стране на следующие 4 года. Она заключалась в том, что любое действие победившей социалистической партии подвергалось крайне жесткой критике со стороны народников. Здесь следует отметить тот факт, что ввиду особенностей испанской избирательной системы, на право формировать правительство реально могут претендовать только две ведущие партии национального масштаба. Другие партии могут получить лишь достаточную поддержку, чтобы пройти в парламент, и все вместе составляют от 10 до 25% от всего количества избранных депутатов. Поэтому, как правило, партия-

* Куракина Александра Андреевна – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра Иберийских исследований ИЛА РАН.

¹ Станция Аточа – это крупнейший железнодорожный узел в Мадриде.

победитель вынуждена просить их поддержки при формировании кабинета министров.

Перед Х.Л. Родригесом Сапатеро, возглавившим новое правительство, стоял ряд первостепенных задач. Ему было необходимо заявить о себе на международной арене, как о молодом, активном и целеустремленном политике (в данном случае ситуация осложнялась тем, что 44-летний Сапатеро не был широко известен ни в самой Испании, ни за рубежом. Кроме того, он должен был доказать избирателям, что его предвыборные обещания о смене курса испанской внешней политики не были пустыми. И последней, но от этого не менее важной задачей была необходимость найти ответ на теракты 11 марта в рамках концепции «мягкой силы», то есть основываясь на поиске компромисса и культурно-идеологическом влиянии).

Идея создания «Альянса цивилизаций» по большей части отвечала этим требованиям. Кроме того, само название многообещающего проекта казалось крайне выигрышным. В 1990-х годах теоретики и практики политической науки и международных отношений обсуждали работы американского исследователя С. Хантингтона о столкновении цивилизаций. В конце десятилетия с подачи Ирана возникла и была подхвачена ЮНЕСКО идея «Диалога цивилизаций». Таким образом, словосочетание «Альянс цивилизаций» было знакомым и, тем не менее, новым.

Однако далеко не все в Испании восприняли этот проект с энтузиазмом. Почти все, что предлагал новый председатель правительства, воспринималось в штыки представителями Народной партии и неоконсервативных «фабрик мысли». «Альянс цивилизаций» стал еще одним поводом для обвинения социалистов в некомпетентности. В социально-политическом плане страна продолжает быть расколотой на два лагеря – консерваторов и социалистов. Это наследие гражданской войны 1936-1939 гг. еще долгие годы будет определять неустойчивое равновесие политических сил в стране. Такое положение дел объясняет практически полное отсутствие взвешенной аргументированной критики политических оппонентов. Действия социалистического правительства практически никогда не находят поддержки среди консервативной (и более обеспеченной) части населения, а консерваторы подвергаются жесткой критике со стороны сторонников левой и лево-центристских партий страны.

Критика «Альянса цивилизаций» в целом сводилась к следующим положениям.

Во-первых, эта идея далеко не нова. Советники Х.Л. Сапатеро, как и он сам, должны признаться в плагиате и краже идеи С.М. Хатами, предложенной им еще в 1998 г.²

Во-вторых, «Альянс цивилизаций» лишен смысла и нежизнеспособен, так как единой исламской цивилизации не существует. Многие исламские страны связывают между собой лишь несколько религиозных постулатов. Во всем остальном они абсолютно не похожи.

В-третьих, реализация концепции «Альянса цивилизаций» означала бы отказ от успешного внешнеполитического курса, проводившегося Х.М. Аснаром с 1996 по 2004 гг. и, следовательно, потерю Испанией своего внешнеполитического «веса».

В-четвертых, идея слишком расплывчата, в связи с чем Испания будет тратить миллионы евро своих налогоплательщиков на никому не понятные цели.

В-пятых, концепция неверна изначально, так как исходит из неправильного понимания причин терроризма, с которым, по замыслу авторов, должна помогать бороться.

² Bardaji R.L. La alianza de civilizaciones - Elementos para una crítica/ Ponencia presentada en FAES, el 9 de marzo de 2005. www.gees.org.

В ярой дискуссии, развернувшейся в испанском обществе, было как рациональное зерно, так и идеологическое несогласие, помноженное на южный темперамент. Однако само наличие этой дискуссии говорило о том, что тема интересна и актуальна для испанцев.

Учитывая первоначальные задачи и критику оппозиционеров, очевидно, что для Х.Л. Родригеса Сапатеро было крайне важно, чтобы эта инициатива успешно реализовалась и набрала необходимую поддержку и силу к окончанию срока его полномочий председателя испанского правительства (то есть в худшем случае к 2008 г.). Это стало бы тем, чем он запомнился бы и на что могли бы опираться его однопартийцы в будущем. Именно поэтому на развитие «Альянса цивилизаций» были затрачены такие ресурсы и силы. Альянс стал приоритетным национальным проектом, на который работали все министерства и ведомства. На интернет-сайтах каждого министерства был создан раздел, в котором освещалась работа данного ведомства над «общей идеей государства».

Правительство Испании крайне неохотно и расплывчато отвечало на все вопросы, связанные с проектом Альянса, что косвенно (а зачастую и прямо) указывало на то, что средства не соответствовали заявленным целям. Однако Народная партия не уставала посылать парламентские запросы о том, в какую сумму обходится данная инициатива испанскому государству. Правительство утверждало, что каждое министерство создавало собственную смету в соответствии с Национальным планом и что это якобы не позволяло точно ответить, сколько было потрачено на реализацию данной идеи. В действительности же, деньги выделялись правительством самим, поэтому именно оно было ответственно за траты. Такая политика социалистической партии и Х.Л. Родригеса Сапатеро привела к тому, что в журналистской среде вопрос расходов на «Альянс цивилизаций» иронично называли «самым охраняемым секретом правительства»³. В октябре 2009 г. ответ был получен – с 2005 г. государство потратило более 4,5 млн евро⁴. К этой сумме отдельные журналисты прибавляют 2,6 млн на организацию Первого форума в Мадриде и более 7 млн евро, вложенных в реставрацию «Зала прав человека и Альянса цивилизаций» в Женеве. Особое возмущение среди «народников» вызвало то, что в мае 2010 г., в разгар сокращения бюджетных расходов, в том числе на социальную сферу, было объявлено, что урезания расходов на Альянс не планируется.

Изменения внешнеполитического курса для Народной партии оказались болезненными. Х.М. Аснар воевал с исламистами в Ираке. Х.Л. Родригес Сапатеро, в стремлении отдалиться от идей своего предшественника, предложил дружбу арабскому миру. Консерваторы восприняли это как предательство. То, что социалисты были склонны рассматривать как событие мирового масштаба (создание «Альянса цивилизаций»), для консерваторов означало полный провал и неуместную дешевую саморекламу лично Х.Л. Родригеса Сапатеро. Группа стратегических исследований (ГСИ) была твердо уверена, что «во внешней политике страну могут уважать по двум причинам: если она порождает страх среди своих союзников и врагов благодаря своей экономической, военной или дипломатической мощи или если вызывает доверие и преданность среди своих союзников и друзей в процессе общей защиты против врагов»⁵. Предложение о создании Альянса консерваторы ставили на один уровень с такими, с их точки зрения, провалами внешней политики, как вывод испан-

³ La Alianza de Civilizaciones de Zapatero se salva del 'tijeretazo' del Gobierno // El Confidencial. 26.05.2010. (www.elconfidencial.com/espana/alianza-civilizaciones-zapatero-tijeretazo-20100526.html).

⁴ El PP consigue por fin que el Gobierno le responda cuánto le cuesta a los españoles la Alianza de Civilizaciones de Zapatero. (www.pp.es/actualidad-noticia/pp-consigue-por-fin-que-gobierno-le-responda-cuanto-le-cuesta-espanoles-alianza-civilizaciones-zapatero_1477.html).

⁵ Zapatero. VII año triunfal. 09.03.2010. (www.gees.org).

ского контингента из Ирака и выплаты пиратам и террористам за освобождение заложников. Все это, согласно ГСИ, говорило о нежелании Х.Л. Сапатеро защищать и отстаивать национальные интересы Испании. Саму дипломатию социалистического правительства Ф. Портеро (генеральный секретарь ГСИ) определял как «стратегию маркетинга»⁶. При этом, по его словам, «Альянс не предполагает наличия какой-то мудрой стратегии. Это всего лишь жест, направленный на привлечение внимания».

На руку народникам играло то, что США никак не хотели вступать ни в сам «Альянс цивилизаций», ни в Группу друзей. На протяжении 1996–2004 гг., когда у власти находились консерваторы, Министерство иностранных дел Испании ориентировалось в основном на политику западного полушария. Это выражалось в поддержке США на международной арене, а также в участии Испании в ряде операций (в том числе в военных действиях в Ираке), даже в случаях крайнего неодобрения этого участия со стороны испанских избирателей. Отказ социалистов следовать внешнеполитическому курсу предыдущего правительства и их «возвращение в Европу» были крайне негативно восприняты консерваторами.

Позиции Испании на международной арене действительно несколько ослабли. Первые четыре года правительства социалистов это было связано с конфликтом между Испанией и США из-за вывода испанского контингента из Ирака. В 2008 г., после избрания президентом Б. Обамы, отношения с США начали налаживаться, однако разразился мировой экономический кризис, сильно ударивший по Испании. Это привело к осложнению отношений со странами Евросоюза. Таким образом, патронаж Испанией проекта «Альянс цивилизаций» является сегодня одной из немногих сфер международной политики, где Испания действительно выступает в качестве лидера. На руку сыграл и тот факт, что в первом полугодии 2010 г., на которое пришелся Третий форум «Альянса цивилизаций», Испания председательствовала в ЕС. Поэтому, на наш взгляд, расчет Х.Л. Родригеса Сапатеро строился на том, чтобы, ослабив свое присутствие в одних областях (*hard power*), нарастить потенциал страны в других (*soft power*), а заодно привлечь и другие страны.

В целом, в 2004–2008 гг. вопрос «Альянса цивилизаций» довольно часто поднимался в политических дебатах между двумя ведущими партиями Испании в контексте критики внешнеполитического курса социалистов. После вступления США в Группу друзей Альянса критика со стороны Народной партии несколько сбавила обороты. А в октябре 2009 г. Х.М. Аснар (председатель правительства Испании от Народной партии в 1996–2004 гг.) заявил, наконец, что в целом его партия поддерживает инициативу, но не в том виде, в котором она действует в настоящее время. Причиной таких коренных изменений позиций, консерваторы объяснили тем, что Альянс «эволюционировал в положительном направлении по сравнению с 2004 г., когда его предложил Х.Л. Родригес Сапатеро». К этому моменту, инициативу поддерживало уже около 80 стран. Как необходимое условие дальнейшей поддержки, Народная партия поставила, чтобы «перед угрозой таких стран, как Иран, сохранялся нерушимым принцип, что основные права и свободы универсальны, постоянны, необсуждаемы и неотчуждаемы»⁷.

Однако с 2008 г. в повестке дня стали доминировать другие темы, прежде всего, проблемы экономического развития страны. Во-первых, в свете мирового финансового кризиса и растущей безработицы, испанцы стали меньше интересоваться внешней политикой, а Народной партии хватало поводов критиковать правящую партию по гораздо более актуальным проблемам. Во-вторых, проект действительно

⁶ *Portero F. Alianza de civilizaciones: la democracia como amenaza // Cuadernos de pensamiento político. 2005. Octubre-diciembre. P. 124.*

⁷ *El PP apoya ahora la Alianza de Civilizaciones de Zapatero // Público. 21.10.2009. (www.publico.es/espana/politica/262698/pp/apoya/alianza/civilizaciones/zapatero).*

получил развитие, среди его участников уже значились страны, имевшие существенный вес на международной арене. Поэтому хотя народники и продолжали утверждать, что Альянс несостоятелен, но делали это уже не с такой уверенностью и не так часто, как в первые четыре года.

Россия ежегодно заявляла о своей всесторонней поддержке данного проекта, выражала «заинтересованность в том, чтобы многовековой российский опыт гармоничного межкультурного и межконфессионального общения, мирного общежития многочисленных народов и этносов был бы востребован»⁸. В 2009 г. Россия представила в ООН одобренный президентом Д.А. Медведевым Национальный план развития отношений с «Альянсом цивилизаций», целью которого являлось сближение государств, культур и религий. Спустя почти год, заместитель председателя Правительства РФ И.И. Шувалов на Третьем форуме Альянса в Рио-де-Жанейро отчитался о его выполнении. Сам текст Плана автору не удалось обнаружить на сайтах тех министерств, в частности МИД РФ, которые, по словам г-на Шувалова, были задействованы в успешной реализации данных мероприятий. Однако его можно найти на официальном сайте ООН⁹.

Однако вопросами «Альянса цивилизаций» и смежными проблемами в нашей стране занимаются научные и общественные институты, имеющие давнюю традицию межэтнических и межконфессиональных исследований. В Группу высокого уровня от России вошел президент Центра стратегических и политических исследований и руководитель Центра арабских исследований Института востоковедения РАН, профессор МГУ В.В. Наумкин. Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов ежегодно проводит Лихачевские чтения, которые затрагивают темы межкультурного сотрудничества, воспитания толерантности и межкультурного диалога. Есть и другие инициативы. Поэтому нельзя отрицать работу России по тем направлениям, которые были обозначены на форумах Альянса.

Однако в отличие от Испании наблюдается полное отсутствие какой-либо дискуссии в обществе по этому вопросу. Налицо, на наш взгляд, отсутствие информированности населения как о самом существовании Альянса, так и о его целях и задачах. Информация в СМИ крайне скудна и однотипна. Зачастую просто перепечатываются сообщения МИД РФ или информационных агентств. Какие-либо публикации в прессе и специализированных изданиях появляются, как правило, накануне визитов российского руководства в Испанию, либо испанских политиков в Россию или накануне международных форумов Альянса. При этом одним из пунктов нашего Национального плана является как раз принятие «на постоянной основе» мер «по распространению в Российской Федерации позитивного образа Альянса цивилизаций, подключению к участию в программах Альянса широкого круга российской культурной и научной общественности».

В России наблюдается определенная напряженность в сосуществовании культур. Предлагаемые учеными и политиками мероприятия по развитию толерантности, межкультурному и межконфессиональному сотрудничеству зачастую так и остаются на бумаге, в то время как на улицах городов продолжает расти напряженность, связанная с межэтнической неприязнью. По всей видимости, это говорит о том, что власти пока не удается в полной мере реализовать свои идеи на низовом уровне. Кроме того, для успешной реализации задуманной идеи необходимо добро-

⁸ Сообщение для СМИ О министерской встрече Группы друзей Альянса цивилизаций (обращение к документу 10 февраля 2011 г.) (www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/5A42812634C64FFFC32577A90030A73D?OpenDocument).

⁹ Российская Федерация. Национальный план по развитию отношений с Альянсом цивилизаций (www.unaoc.org/images/090622_russian%20national%20plan%20of%20action%20for%20the%20aoc_russian.pdf).

вольное согласие и желание всех участников процесса. На данный момент об этом говорить пока рано.

* * *

Подводя итоги, можно отметить, что разница в информированности российской и испанской общественности о деятельности «Альянса цивилизаций» обусловлена по большей части восприятием политической элитой данного проекта. Для испанского руководства Альянс являлся приоритетным направлением внешней политики. Соответственно, на его реализацию и популяризацию было затрачено немало усилий и средств, прежде всего финансовых. Кроме того, давнее противостояние двух ведущих политических партий и связанное с этим большое количество негативных публикаций в консервативной прессе и научной литературе правых мозговых центров послужили причиной острой полемики по этому вопросу в испанском обществе. Это также стало определенной «рекламой» «Альянса цивилизаций».

Положение Альянса в России иное. Есть деятельность, но нет взаимодействия с общественностью. На наш взгляд, это может свидетельствовать о том, что МИД РФ не рассматривает данный проект как приоритетный для России, несмотря на заверения в обратном. Россия, скорее всего, все также будет разрабатывать следующие Национальные планы и отчитываться об их успешном выполнении. Но, по-видимому, узнавать об этом граждане будут из кратких заметок в прессе накануне очередных встреч Группы высокого уровня, Группы друзей «Альянса цивилизаций», или двусторонних переговоров России и Испании.